

VERSION NON AMENDÉE

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – POSTULAT

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé	Date	Heure	Numéro	Département(s)
	17.01.2020	14h34	20.108	DFS
Annule et remplace				

Auteur(s) : Groupe socialiste	Lié à (facultatif, cf. art. 241 OGC) : ad
Titre : Pour une approche rationnelle de l'endettement de l'État	
Contenu : Le groupe socialiste demande au Conseil d'État d'engager une étude permettant d'évaluer l'opportunité et les impacts prévisibles d'un éventuel accroissement du niveau d'endettement de l'État, au vu du contexte économique et financier actuel.	
Développement (obligatoire) : Chaque exercice budgétaire ou comptable donne lieu à une série de commentaires sur l'évolution de la dette de l'État. La question est la plupart du temps traitée sous l'angle de la gestion et rarement au regard du contexte économique dans lequel nous évoluons et des opportunités liées. Ainsi, une augmentation des emprunts est connotée quasi systématiquement de manière négative dans le débat public. Pourtant, plusieurs études récentes portant sur certaines collectivités suisses tendent à montrer que celles-ci pourraient bénéficier d'un niveau d'endettement plus élevé. C'est le cas par exemple des analyses de Christen & Soguel (2019) et de Tille (2019). Le concept est simple : si les bénéfices (sociaux, économiques à long terme, financiers à court terme...) que nous pouvons retirer de nouveaux emprunts sont supérieurs à leur coût et que les risques associés sont faibles, il est rationnel d'augmenter le niveau de la dette. Naturellement, les conclusions dépendent de la situation des finances publiques de chaque collectivité et du niveau de dette de départ. Aucune analyse ne porte à notre connaissance sur le niveau d'endettement de l'État de Neuchâtel. La récente réforme du dispositif de maîtrise des finances, certes nécessaire, n'apporte pas de réponse complète à ces questions fondamentales. Il nous semble dès lors déterminant de mener une étude sur ce point, notamment afin de poser les bases de débats constructifs à l'avenir, ne s'appuyant pas uniquement sur des réflexes hérités d'une époque où la donne économique était fondamentalement différente. Il serait également intéressant de se pencher sur les mécanismes de gouvernance pouvant potentiellement accompagner une nouvelle politique d'endettement et d'investissement. Parmi d'autres solutions, il serait par exemple envisageable de mettre en place un fonds indépendant géré selon des critères et une stratégie fixés par le législatif (durabilité, responsabilité). Des investissements conséquents sont nécessaires pour accélérer la transition énergétique et de nombreux signaux économiques plaident pour des politiques budgétaires plus volontaristes. Le canton de Neuchâtel peut-il répondre à ces défis en tirant parti d'un taux d'endettement plus élevé ? Cette question mérite d'être étudiée de manière approfondie et hors des débats de gestion ordinaires. Christen & Soguel (2019), <i>How can state benefit from the equity premium puzzle ? Debt as a revenue source for swiss cantons</i>, Swiss Journal of Economics and Statistics. Cédric Tille (2019), <i>Le « fardeau » de la dette publique suisse : Eclairages des recherches scientifiques et pistes pour le futur</i>, Graduate Institute of International and Development Studies, International Economics Department, Working paper.	
Demande d'urgence : NON	

Auteur ou premier signataire : prénom, nom (obligatoire) : Antoine de Montmollin		
Autres signataires (prénom, nom) : Baptiste Hunkeler	Autres signataires suite (prénom, nom) : Tristan Robert	Autres signataires suite (prénom, nom) : Johanne Lebel Calame

Jonathan Gretilat	Martine Docourt Ducommun	Florence Nater
Josiane Jemmely	Laurent Duding	Françoise Jeanneret

VERSION AMENDÉE

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – POSTULAT

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé	Date	Heure	Numéro	Département(s)
	17.01.2020	14h34	20.108	DFS
Annule et remplace				

Auteur(s) : Groupe socialiste	Lié à (facultatif, cf. art. 241 OGC) : ad
Titre : Pour une approche rationnelle de l'endettement de l'État	
Contenu : <p>Le groupe socialiste demande au Conseil d'État d'engager une étude permettant d'évaluer l'opportunité et les impacts prévisibles d'un éventuel accroissement du niveau d'endettement de l'État, au vu du contexte économique et financier actuel.</p> <p>L'endettement, source de recettes pour les cantons ? Est-ce que les récentes études de Christen & Soguel (2019) et de Tille (2019) auraient trouvé « le mouvement perpétuel » comme solution salutaire pour générer davantage de revenus récurrents sans prendre des risques irresponsables ? L'auteur demande au Conseil d'État d'engager une analyse afin de confirmer ou d'infirmer si lesdites conclusions seraient pertinentes et praticables à Neuchâtel. Point de départ : les comptes de l'État 2019 et la réalité « peu flatteuse » des indicateurs financiers du MCH2 comme base de calcul. Le rapport devra répondre aux questions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none">1. Quel est le ratio dettes/PIB (produit intérieur brut) du canton de Neuchâtel ?2. Quel est, s'il devait réellement exister, le quota d'endettement optimal en vue d'initier une stratégie de croissance, sans péjorer son rating de crédits auprès des bailleurs de fonds, ni risquer une rupture de financement ?3. Par rapport à la dette actuelle de 1,8 milliard de francs au sens strict, arrive-t-il au même montant d'environ 200 millions de francs (PWC/Soguel, 2019) de dettes supplémentaires qui correspondent à la limite fixée à 100% des revenus selon la recommandation de la Conférence des directeurs des finances cantonales et, si oui, que prévoit-il comme projets d'investissement rémunérateurs ?4. Faudrait-il introduire, de manière volontaire, d'autres ratios, comme la preuve du retour sur investissement (ROI), en vue d'éviter que tout endettement supplémentaire ne soit uniquement utilisé pour combler le manque de couverture des charges de fonctionnement ?5. Procéder à un scénario d'analyse (forces, faiblesses, opportunités et risques) d'un éventuel accroissement du niveau d'endettement de l'État, au vu du contexte économique et financier global (volonté politique de garder artificiellement les taux d'intérêt bas et ceci à n'importe quel prix : « <i>We do everything it needs and at any time</i> », pour que « <i>le moteur (l'économie) ne manque pas d'huile pour fonctionner indépendamment de l'ampleur des crises</i> »).	
Développement (obligatoire) : <p>Chaque exercice budgétaire ou comptable donne lieu à une série de commentaires sur l'évolution de la dette de l'État. La question est la plupart du temps traitée sous l'angle de la gestion et rarement au regard du contexte économique dans lequel nous évoluons et des opportunités liées. Ainsi, une augmentation des emprunts est connotée quasi systématiquement de manière négative dans le débat public.</p> <p>Pourtant, plusieurs études récentes portant sur certaines collectivités suisses tendent à montrer que celles-ci pourraient bénéficier d'un niveau d'endettement plus élevé. C'est le cas par exemple des analyses de Christen & Soguel (2019) et de Tille (2019). Le concept est simple : si les bénéfiques (sociaux, économiques à long terme, financiers à court terme...) que nous pouvons retirer de nouveaux emprunts sont supérieures à leur coût et que les risques associés sont faibles, il est rationnel d'augmenter le niveau de la dette. Naturellement, les conclusions dépendent de la situation des finances publiques de chaque collectivité et du niveau de dette de départ.</p> <p>Aucune analyse ne porte à notre connaissance sur le niveau d'endettement de l'État de Neuchâtel. La récente réforme du dispositif de maîtrise des finances, certes nécessaire, n'apporte pas de réponse complète à ces questions fondamentales. Il nous semble dès lors déterminant de mener une étude sur ce point, notamment afin de poser les bases de débats constructifs à l'avenir, ne s'appuyant pas uniquement sur des réflexes hérités d'une époque où la donne économique était fondamentalement différente.</p>	

Il serait également intéressant de se pencher sur les mécanismes de gouvernance pouvant potentiellement accompagner une nouvelle politique d'endettement et d'investissement. Parmi d'autres solutions, il serait par exemple envisageable de mettre en place un fonds indépendant géré selon des critères et une stratégie fixés par le législatif (durabilité, responsabilité).

Des investissements conséquents sont nécessaires pour accélérer la transition énergétique et de nombreux signaux économiques plaident pour des politiques budgétaires plus volontaristes. Le canton de Neuchâtel peut-il répondre à ces défis en tirant parti d'un taux d'endettement plus élevé ? Cette question mérite d'être étudiée de manière approfondie et hors des débats de gestion ordinaires.

[Christen & Soguel \(2019\), *How can state benefit from the equity premium puzzle ? Debt as a revenue source for swiss cantons*, Swiss Journal of Economics and Statistics.](#)

[Cédric Tille \(2019\), *Le « fardeau » de la dette publique suisse : Eclairages des recherches scientifiques et pistes pour le futur*, Graduate Institute of International and Development Studies, International Economics Department, Working paper.](#)

Motivation de l'amendement

À ce jour, aucune analyse à notre connaissance ne porte sur le niveau d'endettement de l'État de Neuchâtel par rapport à sa capacité à générer des recettes « captives » (dettes/PIB). Comme dit le dicton : « *Ce n'est pas le poids du sac à dos qui est important, mais de savoir si on a la capacité ou non de le porter* ». À l'exception de la Suisse, plus aucun pays ne semblerait avoir l'intention crédible de respecter des critères financiers comme ceux de Maastricht. Le Japon a un rapport dettes/PIB dépassant 200% sans que personne ne semble s'inquiéter. Pour preuve, la bourse de Tokyo (Nikkei) continue « son bonhomme de chemin » pour le bonheur des investisseurs.

Non spéculateur, le groupe libéral-radical préfère la sagesse et une gestion prudentielle des deniers publics dans un respect des générations futures au lieu de vouloir jouer sur la tendance actuellement « en vogue » d'une politique monétaire inflationniste (endettement indirect), mais – bon joueur responsable – il ne refuse pas la discussion « socratique » pour permettre un renforcement de la culture et des connaissances financières.

Néanmoins, et avant de « philosopher » sur le quota d'endettement optimal et d'engager les services transversaux pour rédiger le rapport, rappelons-nous des réalités comptables de MCH2 et de ses indicateurs financiers en fonction de nos comptes au 31 décembre 2019 :

- a) Taux d'endettement net (comparaison de la dette nette par rapport aux revenus fiscaux) : le ratio au 31 décembre 2019 est à 137%, il est donc classé « suffisant ». 150 millions de francs de dette supplémentaire nous feraient passer à un ratio de 151%, soit une classification « mauvaise ». Nous sommes donc très près de basculer dans cette mauvaise note. Pour avoir un ratio qualifié de « bon », nous devrions abaisser notre dette par rapport au 31 décembre 2019 de 400 millions de francs (le ratio serait ainsi inférieur à 100%, mais très proche : 99,9%).
- b) Degré d'autofinancement (comparaison de l'autofinancement par rapport aux investissements nets) : nous avons fixé notre autofinancement à 70%. Or, le référentiel MCH2 prend comme référence un autofinancement pour les cas normaux entre 80 et 100%. Avec un autofinancement (tous investissements confondus) de 26,4% en 2019, le canton a un indicateur pire que si nous étions en récession (50-80%). Hors la recapitalisation de RHNE, nous aurions eu moins de 30 millions de francs de possibilité d'investissement pour éviter d'obtenir cette mauvaise classification et être dans un cas normal.
- c) Dette brute par rapport aux revenus (comparaison entre la dette brute et les revenus courants) : pour être dans la moyenne et avoir un ratio qualifié de moyen, nous devons avoir un ratio entre 100 et 150%. Or, nous sommes à 167%, ce qui est qualifié de mauvais. Un ratio supérieur à 200% est considéré comme critique. En augmentant notre dette de 250 millions de francs, nous aurions un ratio de 180% proche de ce seuil. Pour avoir un ratio qualifié de bon, il faudrait diminuer notre dette brute de plus d'un milliard de francs, ce qui démontre que le rapport revenu/dette brute n'est pas bon.
- d) Endettement par habitant (quotient de la dette nette par la population résidente permanente) : la qualification d'endettement très important est valable dès que le ratio excède 5'000 francs. Pour avoir un endettement moyen, nous devrions avoir un endettement par habitant de 1'000 à 2'500 francs. Cela signifie qu'il faudrait soit doubler notre population résidente, soit réduire notre dette de minimum 500 millions de francs pour que le ratio soit considéré comme moyen.

Certes, ces ratios sont indicatifs et on peut les interpréter en fonction des dossiers, mais il n'en reste pas moins qu'aucun ne va dans le bon sens.

« Quand on a le dos au mur », toutes les pistes de réflexion devraient être étudiées en vue d'inverser la tendance.

Dans cet esprit, les signataires ne s'opposent pas à explorer des idées qui permettraient de générer des recettes supplémentaires pérennes : par exemple via un fonds cantonal de 200 millions de francs (delta entre les recettes de 2 milliards de francs et la dette de 1,8 milliard de francs) qui serait investi dans des projets stratégiques (durabilité, innovation, autres) avec une gouvernance séparée qui reste encore à définir, afin d'éviter des conflits d'intérêts potentiels comme l'électorisme. Avant d'augmenter tout endettement supplémentaire, le retour sur investissement (ROI) devrait être démontré et doit être supérieur au coût du capital pondéré (WACC), soit générer

un cash-flow positif. De tels investissements n'entrent pas dans la limite du frein à l'endettement. Rappelons que le groupe libéral-radical est particulièrement sensible à en pas remettre en cause le principe du frein à l'endettement.

La valeur ajoutée supplémentaire des conclusions du rapport pourrait donner une impulsion à nos parlementaires fédéraux à initier cette démarche au niveau de la Confédération via un programme d'impulsion en se référant à l'actuel article 31^{quinquies} de la constitution qui donne mandat à la Confédération de prévenir des crises et le chômage, tout en sachant que son niveau d'endettement par rapport au PIB (critères de Maastricht) est de 26% avant la crise du Covid-19. Dès lors, la Confédération dispose potentiellement de « la munition » pour financer différents projets stratégiques, dont les cantons pourraient bénéficier, comme la digitalisation ou la transition énergétique.

Poser la question, c'est y répondre : dès lors, la question de l'endettement optimal mérite d'être étudiée de manière approfondie et hors des débats de gestion ordinaire, néanmoins avec le risque que les conclusions du rapport nous inciteraient plutôt à le réduire en fonction de la réalité financière expliquée ci-dessus.

Références :

- Christen & Soguel (2019), How can state benefit from the equity premium puzzle? Debt as a revenue source for swiss cantons, Swiss Journal of Economics and Statistics.
- Cédric Tille (2019), Le « fardeau » de la dette publique suisse : Éclairages des recherches scientifiques et pistes pour le futur, Graduate Institute of International and Development Studies, International Economics Department, Working paper.
- L'endettement, source de recettes pour les cantons ? (<https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2019/11/christen-soguel-12-2019fr/>)

Demande d'urgence : NON

Auteur ou premier signataire : *prénom, nom* (obligatoire) :

Antoine de Montmollin

Autres signataires (<i>prénom, nom</i>) :	Autres signataires suite (<i>prénom, nom</i>) :	Autres signataires suite (<i>prénom, nom</i>) :
Baptiste Hunkeler	Tristan Robert	Johanne Lebel Calame
Jonathan Gretillat	Martine Docourt Ducommun	Florence Nater
Josiane Jemmely	Laurent Duding	Françoise Jeanneret