



**Rapport de la commission de gestion  
et des finances**  
chargée de l'examen  
**du programme de législature 2002-2005  
et du plan financier 2003-2005**

(Du 23 mai 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances chargée de l'examen du programme de législature et du plan financier 2003-2005. La composition de la commission pour l'exercice 2002 est la suivante :

Président: M. Damien Cottier  
Vice-président: M. Michel Barben  
Rapporteur: M. Jean Oesch  
Membres: M. Jean-Bernard Wälti  
M. Philippe Haeberli  
M. Marcel Amstutz  
M. Olivier Haussener  
M<sup>me</sup> Thérèse Humair  
M. Bernard Matthey  
M. Claude Borel  
M<sup>me</sup> Odile Duvoisin  
M. Adrien Laurent  
M. Jean-Nathanaël Karakash  
M. Francis Staehli  
M. Patrick Erard

La commission s'est réunie à trois reprises selon le calendrier suivant :

- **23 avril 2002**: le Conseil d'Etat a présenté et commenté le résultat de ses travaux à la commission qui a fait ensuite ses premiers commentaires à chaud sur la base des explications et documents dont elle a pris connaissance le jour même.
- **6 mai 2002**: la commission s'est réunie toute la journée pour examiner en détail le programme de législature et le plan financier.
- **23 mai 2002**: la commission a discuté et approuvé le rapport.

## **1. PRÉAMBULE**

Le programme de législature présenté est le premier depuis l'adoption de la nouvelle Constitution cantonale qui prévoit que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme politique accompagné d'un plan financier dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire au cours de la législature. Il s'agit par conséquent tant pour le Conseil d'Etat que pour la commission d'une innovation, même si les précédents rapports sur la planification financière comportaient déjà un important volet politique.

Après discussion, la commission a renoncé à résumer dans son rapport le contenu du programme de législature pour s'en tenir uniquement à son appréciation des intentions gouvernementales.

## **2. APPRÉCIATION DE LA COMMISSION**

### **2.1. Programme de législature**

#### ***2.1.1. Discussion générale***

La commission exprime au Conseil d'Etat ses remerciements pour l'ampleur du travail qu'il a accompli, en « pionnier », et se montre reconnaissante pour les efforts de réflexion et le souci mis à envisager des solutions courageuses pour l'avenir de notre canton et de sa population, en prenant en considération le plus grand nombre de paramètres essentiels.

D'une manière générale, les commissaires ont salué l'état d'esprit qui se dégage du programme de législature sinon le pari et l'audace des propositions faites par le Conseil d'Etat qui consistent à développer une politique volontariste pour accroître l'attractivité du canton, mettre en valeur ses atouts et richesses et contrer ses faiblesses. Ce choix permet de sentir qu'un vent nouveau d'espoir souffle sur notre canton qui lui permettra de valoriser ses richesses qui sont bien réelles et d'avoir confiance en l'avenir. Parmi les motifs de satisfaction figurent l'option de favoriser les programmes de réinsertion permettant une réintégration dans la société de la population en difficulté et de diminuer l'octroi d'une aide matérielle, celle de diminuer la fiscalité afin de rester compétitif par rapport aux cantons voisins et celle de l'ouverture aux collaborations intercantionales. La réinsertion des jeunes dans la vie active est également une mesure saluée. Certains apprécient les choix qui ont été faits, tout en soulignant la difficulté de concilier l'urbanisation préconisée par le RUN, l'accueil de nouvelles industries et constructions de logements – alors que les terrains sont de plus en plus rares et précieux –, avec un maintien d'une bonne qualité de vie.

Après la constatation faite qu'il est difficile de dissocier le programme de législature du plan financier, l'aspect financier du document suscite des avis partagés.

Pour certains commissaires, la politique de l'audace aurait pu être appliquée d'une manière plus incisive par le Conseil d'Etat. Ils attendaient des mesures touchant au rôle de l'Etat et entraînant une stabilisation, voire une diminution du personnel. Il est constaté que les tâches deviennent de plus en plus importantes et les restructurations n'impliquent pas forcément une politique de repli mais plutôt une adaptation des prestations. Ils regrettent le peu d'économies opérées dans le domaine de la santé et sont d'avis que le programme de législature fait passer le problème préoccupant de l'endettement et du découvert au deuxième plan. Ils s'inquiètent de la progression des charges de 190 millions de francs jusqu'en 2005, en remarquant qu'une augmentation limitée à 100 millions de francs permettrait de retrouver l'équilibre financier et ne constituerait pas un repli, même si dans certains cas cela devait impliquer quelques modifications des structures de base par rapport à la situation actuelle.

La majorité de la commission regrette que l'option du repli n'ait pas été chiffrée et ses conséquences pas vraiment détaillées.

Plusieurs commissaires estiment que certaines suppressions de prestations auraient plus relevé de l'audace que du repli. Ils craignent que l'application du programme de législature présenté conduise rapidement au retour d'une politique d'austérité.

Pour d'autres, le pari de l'audace signifie que l'équilibre financier ne peut pas être immédiat et qu'il faut en attendre des résultats à long terme. Le slogan : « Il fait bon vivre dans le canton » ne doit pas seulement être un slogan fiscal, mais également un label de qualité attribué à des structures de vie associatives et familiales et à une redistribution équitable des biens et des services. Ces commissaires considèrent que, si le seul objectif est d'obtenir un équilibre financier et une réduction de la dette, il ne s'agit pas d'une position financière, mais d'une position politique qui mène au repli. L'option du défi n'implique pas de faire abstraction du domaine financier, mais de nuancer les positions de chacun et d'en mesurer les conséquences. Un endettement raisonnable est supportable pour les générations futures, à condition qu'il soit lié à des prestations de l'Etat et à des infrastructures de qualité, absolument nécessaires à la cohésion sociale et à la construction de l'avenir. La fonction redistributive de l'impôt ne doit pas être occultée afin de maintenir une cohésion sociale indispensable. Certains remarquent encore que les projections financières pour l'impôt direct semblent sous-estimées et pessimistes en regard de la progression des recettes fiscales en 2000-2001 et de l'arrivée de nouveaux contribuables que la dynamique du programme de législature implique. Ils fondent également quelques espoirs dans l'augmentation des salaires.

Concernant la fiscalité, la majorité de la commission est d'avis qu'il est temps d'agir et qu'il est même urgent de ne plus attendre. Elle regrette que des projections au sujet de l'initiative fiscale « Pour une réduction des impôts pour tous » de la Chambre du commerce et de l'industrie (CNCI) ou du contre-projet n'ait pas été faites et chiffrées.

D'autres commissaires remarquent que la planification financière comprend déjà 30 à 35 millions de francs de baisses d'impôts (baisses accordées aux entreprises, imposition des successions, incidences des décisions fédérales relatives aux augmentations des déductions sociales), et qu'il a donc déjà été répondu à l'initiative de la CNCI dans cette mesure.

### ***2.1.2. Organisation structurelle et spatiale : RUN***

L'idée du réseau urbain neuchâtelois (RUN), qui réduira les clivages et augmentera la mobilité dans tous les domaines est généralement bien accueillie par les commissaires même si certaines craintes sont émises quant au maintien de l'équilibre régional. La commission partage la vision du Conseil d'Etat qui entend par ce moyen introduire un état d'esprit nouveau dans le canton et ainsi transcender les rivalités en réalisant des économies d'échelles, en mettant mieux en valeur les atouts du canton à l'extérieur et en se profilant dans le débat ouvert par la politique fédérale des agglomérations au niveau de plus grandes villes telles que Lausanne, Lucerne, Berne ou Saint-Gall. Les commissaires approuvent également le but du Conseil d'Etat qui vise à favoriser par le RUN des restructurations, comme par exemple dans le domaine hospitalier. La commission relève toutefois que ce projet impliquera une urbanisation plus poussée et que les zones rurales, dans lesquelles des entreprises performantes et dynamiques existent aussi, semblent écartées du programme de législature. Qu'est-ce qui sera entrepris concrètement pour les relier au réseau? Les commissaires se demandent par ailleurs comment le RUN sera mis en place dans la pratique, alors que la collaboration intercommunale n'est déjà pas aisée et si une politique de fusion de communes ne devrait pas être privilégiée. Ils se demandent aussi si l'objectif concret est la construction du métro (ou d'un RER moins coûteux) et si le RUN impliquera la création d'un échelon supplémentaire de structures administratives et une politique d'harmonisation fiscale.

### ***2.1.3. Finances : le choix d'un pari sur l'avenir***

La commission s'est déjà largement exprimée sur ce chapitre dans la discussion générale. En résumé, la majorité de la commission estime que le Conseil d'Etat n'a pas suffisamment visé l'équilibre des finances et que l'augmentation de l'endettement de 250 à 300 millions de francs en trois ans, représentant 10 millions de francs supplémentaires d'intérêts, n'est pas acceptable. Pour elle, l'audace aurait dû consister à proposer des mesures courageuses, touchant la fonction publique, les prestations dans le domaine scolaire et universitaire et la planification sanitaire. Pour une autre partie de la commission, l'endettement n'est pas le même suivant ce que l'on en fait. Il est raisonnable d'envisager une augmentation des investissements si c'est pour accroître l'attractivité du canton. Par contre, si l'on doit s'endetter pour le fonctionnement de l'outil administratif, on prend un risque pour l'avenir, qui n'est pas directement lié à l'objectif du programme de législature. La commission prend acte que pour le Conseil d'Etat, le pari sur l'avenir a

consisté à établir un lien entre les trop bas salaires versés dans le canton, le grand nombre de personnes dépendant des services sociaux et la fiscalité trop élevée pour certains contribuables. Il entend attaquer le mal à la racine et vise bien à la diminution de la dette à terme, en remarquant que le train de mesures proposées dans le plan financier est un premier train de mesures pour un montant de 30 millions de francs par an dès 2005.

#### **2.1.4. Attractivité du canton : créer durablement des richesses**

La commission approuve en général les propositions du gouvernement visant à se donner les moyens permettant d'améliorer et de maintenir l'attractivité du canton en favorisant le maintien, la création et la valorisation des richesses de manière durable, en mettant en place des structures économiques moins sensibles aux fluctuations conjoncturelles et en renforçant l'image du canton aux yeux de ceux qui souhaitent s'y établir durablement. Certains estiment cependant que des choix doivent encore être faits en matière de prestations. Si le canton doit certes offrir des prestations de qualité, il n'est pas nécessaire de les offrir toutes dans le canton. La collaboration intercantonale doit être également encouragée dans ce domaine et le désenchevêtrement des tâches entre Etat et communes clarifié. La commission souhaite que le deuxième train de désenchevêtrement soit rapidement mis en route. La politique d'achat de terrains industriels adéquats (une des faiblesses du canton) et l'offre en logements doivent aussi être intensifiées tout en résolvant l'équation d'une trop forte urbanisation et du manque de terrains, en favorisant l'habitat groupé, selon certains commissaires. D'autres commissaires soutiennent vivement la nouvelle politique du Conseil d'Etat en matière de construction et de rénovation de bâtiments.

Certains commissaires sont d'avis que dans un premier temps, la priorité doit être donnée aux investissements qui renforcent l'attractivité du canton par rapport à ceux qui servent à accomplir des tâches administratives. D'autres rappellent que si les investissements subventionnés peuvent être intéressants pour l'Etat, ils entraînent ensuite des frais de fonctionnement très importants. Une partie de la commission voudrait une approche plus critique du volume des investissements, notamment routiers et rappelle que l'objectif devrait viser à ne pas trop investir en période de haute conjoncture. Pour d'autres, il faut rester attentif à ne pas faire uniquement des investissements qui rapportent. La culture permet aussi de rendre une société attractive. Une meilleure coordination entre le canton et les communes permettrait de ne pas augmenter les dépenses dans ce domaine-là, en tout cas durant cette législature. Ils admettent avec le Conseil d'Etat qu'une vie culturelle et sportive dynamique fait cependant aussi partie de l'attractivité du canton.

Un commissaire constate qu'en matière d'investissements, l'effort d'imagination et de compression n'est pas le même que celui qui prévaut au niveau du compte de fonctionnement. L'audace ne doit pas toujours viser à

construire tout en même temps. Il y a actuellement quatre projets de grands chantiers routiers dans le canton. C'est trop, surtout lorsque l'on crie misère au niveau du compte de fonctionnement.

D'autres estiment que les investissements en matière routière sont importants pour l'attractivité du canton.

Toujours au chapitre des investissements, le Conseil d'Etat relève que si l'on vise un gain structurel, il faut souvent d'abord consentir des investissements, ce qui a notamment été le cas en matière de santé et ce qui sera le cas pour l'aménagement du bâtiment de Tivoli 5. Il tient également à souligner que des choix ont d'ores et déjà été faits, comme par exemple l'abandon du projet Unilac.

### ***2.1.5. Cohésion sociale***

La commission salue les options prises par le gouvernement afin de renforcer la cohésion sociale. Elle félicite le Conseil d'Etat de ses choix concernant la promotion de la famille, notamment la mesure qui tend à ce que les familles soient les principales bénéficiaires des allègements fiscaux. Elle prend acte que la déduction fiscale des frais de garde dépend de la décision des Chambres fédérales en cette matière. Certains commissaires souhaitent également que l'on envisage la manière d'améliorer le dialogue entre parents et enseignants.

### ***2.1.6. Renforcer l'efficacité des prestations de l'Etat***

Les options prises par le Conseil d'Etat sous cette rubrique sont en général bien accueillies par la commission. Les collaborations dans le cadre du RUN, avec les communes également, doivent être encouragées afin de profiter de toutes les synergies possibles de manière à éviter les doublons. Un commissaire observe que la collaboration avec l'ensemble des communes devrait être plus prudente et peut-être renforcée au niveau informatique, afin que des décisions prises entre l'Etat et les grandes communes ne soient pas imposées obligatoirement aux autres petites communes. Un autre regrette que le coût du projet NOVINE n'ait pas été chiffré et se demande si l'on doit s'attendre à quelques investissements colossaux.

S'agissant de l'établissement hospitalier cantonal, la commission estime qu'il s'agit d'un bon projet si l'on veut procéder à des économies et gagner en efficacité. Elle prend acte que, selon le Conseil d'Etat, pour avoir une vision cantonale et éviter que les intérêts régionaux individuels prévalent, un établissement hospitalier cantonal de droit public est nécessaire. La difficulté sera de faire admettre le besoin de concertation entre les différents organes décisionnels et le contrôle parlementaire que l'on entend instaurer. Les incidences financières des restructurations n'interviendront qu'en 2006-2007 et n'apparaissent pas dans la planification financière. Elles représenteront 8 millions de francs d'économies et 23 millions de francs de recettes supplémentaires d'ici 2007 selon les indications du Conseil d'Etat.

Enfin, les commissaires saluent l'effort du gouvernement visant à introduire un nouveau type de relations entre l'Etat, les citoyens et les usagers, en remarquant que l'Ombudsman pourrait être utile également dans les relations entre certaines communes et l'Etat. Un commissaire observe qu'il devrait être possible d'améliorer l'information du citoyen autrement que par internet vu la complexité d'expliquer certains dossiers. La commission prend note que le Conseil d'Etat essaie de simplifier encore les documents administratifs.

Un autre s'étonne que la répartition équitable des services de l'Etat entre les régions ne soit pas évoquée.

## **2.2. Plan financier**

### ***2.2.1. Discussion générale***

Le plan financier aborde la concrétisation des projets du programme de législature. Si pour certains, l'enjeu paraît possible, il faudra garder un regard critique et porter une attention particulière sur les indicateurs financiers et l'insuffisance de financement, d'autant plus que la réalité engendre parfois d'autres imprévus. Suivant les circonstances, les investissements devront être différés et des questions demeurent sur les priorités à donner aux différentes mesures d'amélioration prévues. Les mesures de réduction sur la prévoyance sont ambitieuses et il n'est pas certain qu'elles soient vraiment réalisables. Les appréciations faites ci-devant en ce qui concerne la progression préoccupante de la dette, des intérêts et des subventions, le niveau insuffisant des mesures d'économies pour les uns, les prévisions trop pessimistes des rentrées fiscales et le niveau trop élevé de certains investissements en période de haute conjoncture pour d'autres, restent valables en ce qui concerne le plan financier. La majorité de la commission estime qu'il n'est pas acceptable de mettre en place l'ensemble des mesures prévues dans le programme de législature qui conduisent à un déficit de 56,9 millions de francs, avant qu'une réponse ait été donnée aux initiatives fiscale et familiales.

A la crainte formulée par certains que l'Etat doive emprunter pour fonctionner, le Conseil d'Etat répond que ça ne sera pas le cas selon le plan financier présenté. En effet, pour 2003 par exemple, le plan prévoit un montant à financer de 182,4 millions de francs duquel il convient de déduire les amortissements par 93,7 millions de francs. On arrive ainsi à une insuffisance de financement de 88,7 millions, inférieure aux investissements nets (108,6 millions). Cela signifie qu'une partie des investissements nets peuvent être financés par les ressources ordinaires et non pas par l'emprunt. Le plan financier comprend toutes les mesures de restrictions qui découlent du programme de législature. Cependant, si les mesures d'amélioration complémentaires qui figurent en annexe sont prises, le taux d'autofinancement peut encore s'améliorer. L'impact fiscal de l'Expo.02 n'a pas été chiffré en ce

qui concerne les recettes, car trop difficiles à estimer. Le gouvernement précise également que les revenus provenant des RPLP sont pris en compte dans la planification.

S'agissant des recettes fiscales, la prudence du Conseil d'Etat provient de l'incertitude qui demeure concernant la taxation des personnes physiques, les acomptes facturés en 2001 pouvant être trop élevés. Certains commissaires relèvent à ce sujet que les prévisions fournies aux communes pour la progression de l'impôt ont été régulièrement inférieures aux résultats effectifs ces dernières années et que par ailleurs les salaires ont progressé, ce qui devrait permettre plus d'optimisme.

La commission prend également acte, au sujet des comparaisons intercantonaux des coûts et prestations (benchmarking), qu'un premier rapport indique que dans le secteur social, le canton de Neuchâtel présente une offre supérieure aux autres cantons. Le Conseil d'Etat fera donc des propositions au Grand Conseil à ce sujet.

En ce qui concerne les investissements, la commission souhaite une répartition équitable de ceux-ci et que l'on examine les problèmes que cela pose. S'il n'est pas possible de corriger complètement cet écart, il ne doit pas s'amplifier. Certains commissaires se demandent, en matière de travaux routiers, s'il est bien sage de prévoir un si grand nombre de chantiers en même temps (aménagement de Corcelles, évitement de La Chaux-de-Fonds, tunnel de Serrières, pont de Rochefort). Ils prennent acte de l'intention du gouvernement de ne pas mener ces chantiers en parallèle. L'évitement du Locle, dont la traversée est très problématique de l'avis de plusieurs commissaires, entrera dans le 12<sup>e</sup> crédit de restauration et d'amélioration des routes cantonales. Un commissaire doute de l'opportunité de réaliser le pont de Rochefort.

### ***2.2.2. Mesures d'amélioration***

Une majorité de la commission entre en matière sur les mesures d'amélioration qui accompagnent le plan financier, tout en regrettant que le Conseil d'Etat ne soit pas allé plus loin dans ses propositions et que l'effort le plus important soit fait dans le social. Elle s'est penchée sur les différents projets. Les remarques suivantes ont été formulées :

- Le paiement par avance des frais de procédure de recours en première instance ne devrait pas conduire à fermer la porte des contestations aux administrés.
- L'adaptation des émoluments de 10% en moyenne du service des automobiles correspondra à l'adaptation aux coûts réels des prestations.
- Certains commissaires doutent de l'opportunité de la suppression de l'antenne de Fleurier du Lycée Denis-de-Rougemont et de la concentration à Neuchâtel. D'autres se demandent s'il ne serait pas opportun de fusionner les deux lycées de Neuchâtel.



- 
- La suppression des filières CFC de formation à plein temps et le remplacement par des formations duales (maintien des filières à plein temps conduisant à la maturité professionnelle) est saluée. Il faudra veiller à ce que le monde économique se dynamise en faveur des apprentissages en entreprises et que chaque jeune ait une garantie de formation.
  - En ce qui concerne les relations Etat-communes, le plan financier laisse à nouveau apparaître un report de charges sur celles-ci (lutte contre la toxicomanie et répartition de l'impôt des frontaliers). Un autre commissaire forme le souhait que cela ne conduise pas à une diminution des prestations dans le domaine de la toxicomanie. De plus, le deuxième volet du désenchevêtrement des tâches en l'Etat et les communes n'est pas abordé, tout comme une vision globale de la fiscalité cantonale.
  - Plusieurs membres de la commission émettent des réserves quant au projet de réduction des subventions en matière de primes d'assurance-maladie. Ils estiment notamment qu'une réduction des prestations de l'Etat dans ce domaine va toucher de plein fouet une série non négligeable des concitoyens neuchâtelois, en les privant au surplus de subventions fédérales quatre fois plus importantes que les subventions cantonales. Ils se disent choqués de constater que les mesures entraînant les plus importantes incidences financières aient été prises dans le domaine de la prévoyance. Ils pensent que la question doit être étudiée mais qu'elle n'aurait pas dû être déjà chiffrée.
  - Certains commissaires se montrent réservés concernant l'augmentation de la taxe automobile deux ans à peine après que la population se soit prononcée à ce sujet, en remarquant que cette mesure ne permet pas un équilibre des comptes. D'autres pourraient l'accepter à condition qu'il y ait par ailleurs une diminution de la fiscalité, que l'augmentation couvre effectivement les frais du compte routier et que l'entretien des routes soit bon.
  - S'agissant de la nouvelle répartition de l'impôt sur les frontaliers entre l'Etat et les communes, un commissaire demande qu'une étude soit faite sur le nombre de frontaliers par commune.

### **3. AUTRES ASPECTS**

La commission regrette de ne pas avoir été informée des projets concernant les domaines suivants :

- réorganisation des entreprises de transports publics ;
- réorganisation du service des ponts et chaussées ;
- conception générale de la politique extérieure du canton ;
- mouvements financiers dans le domaine des rénovations de bâtiments ;
- deuxième volet du désenchevêtrement des tâches.

#### 4. CONCLUSIONS

Parvenue à l'issue de ses travaux, la commission salue l'effort remarquable du Conseil d'Etat visant à imprégner la politique cantonale d'un élan nouveau et ambitieux qui tend dans son principe, peut-être avant tout, à obtenir de nos concitoyens un autre regard sur eux-mêmes et sur le potentiel de développement dont nous sommes pourvus. Le programme de législature trace ainsi des lignes directrices fortes dont la mise en œuvre ne sera pas aisée.

Toutefois, pour la majorité de la commission, le volet de la planification financière n'est pas satisfaisant et elle attend du Conseil d'Etat qu'il affine sa position à ce sujet.

La commission renonce à émettre une recommandation de vote et soumet le présent rapport à la réflexion et aux débats du parlement.

Le présent rapport a été accepté à l'unanimité des membres présents.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 23 mai 2002

Au nom de la commission  
de gestion et des finances :

|                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| <i>Le président,</i> | <i>Le rapporteur,</i> |
| D. COTTIER           | J. OECH               |