



**Rapport de la commission de gestion et des finances  
au Grand Conseil**  
sur  
**le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui  
de huit projets de lois et un projet de décret destinés  
à améliorer la situation financière de l'Etat**

(Du 3 novembre 2003)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **I. INTRODUCTION**

### **Composition du bureau de la commission (exercice 2003)**

Président: M. Michel Barben  
Vice-président: M. Jean Oesch  
Rapporteur: M. Jean-Bernard Wälti

La commission s'est réunie le 20 octobre 2003 en présence du Conseil d'Etat in corpore ainsi que de MM. Jean-Marie Reber, chancelier d'Etat, et Robert Schindler, chef du service financier.

Cette séance d'une journée faisait suite à sept précédentes séances, depuis le 7 janvier 2003, à l'ordre du jour desquelles figurait également l'examen de mesures possibles d'assainissement des finances de l'Etat.

La commission a porté son attention sur trois listes de mesures:

- mesures retenues par le Conseil d'Etat, réalisation prévue dès 2004;
- mesures retenues en principe par le Conseil d'Etat dont l'étude doit être poursuivie;
- mesures sensibles, à approfondir, nécessitant une décision de principe du Conseil d'Etat.

Le but de la séance du 20 octobre 2003 était donc de prendre connaissance du rapport du Conseil d'Etat 03.037, du 29 septembre 2003, à l'appui de huit projets de lois et d'un projet de décret, et de donner ensuite le préavis de la commission à l'adresse du Grand Conseil.

Le présent rapport est donc consacré essentiellement au rapport susmentionné, même si les discussions ont porté également sur le budget 2004, les sujets étant intimement liés.

Le Conseil d'Etat rappelle d'ailleurs que ce budget fut difficile à établir pour des raisons qui lui échappent en partie car elles dépendent de la crise économique frappant la Suisse et, par conséquent, le canton de Neuchâtel. Des mesures d'urgence supplémentaires ont dû être prises afin d'abaisser le montant du déficit et de pouvoir ainsi fonctionner sans emprunter. Le Conseil d'Etat dit avoir fait un maximum pour réduire les moyens de gestion au strict minimum tout en fonctionnant normalement par rapport aux lois fédérales et cantonales.

## II. APPRECIATION GENERALE DE LA COMMISSION

Les membres de la commission ont relevé la qualité du rapport et l'abondance des documents fournis. Ces documents sont cependant souvent distribués sans délai suffisant avant les séances, ce qui donne l'impression de l'urgence perpétuelle.

La situation difficile, voire catastrophique des finances du canton et l'impression de manque de maîtrise du bateau Etat, inquiète la commission.

La majorité de la commission relève cependant la cohérence, dans l'ensemble, des mesures proposées par le Conseil d'Etat et le montant global des économies prévues est le but à atteindre.

La variation de l'effectif du personnel de l'Etat ainsi que les conditions salariales ne sont pas appréciées de la même manière par tous les membres de la commission.

Une majorité de la commission estime par ailleurs que la diminution du temps de travail de 41 à 40 heures et l'octroi de deux jours supplémentaires de vacances coûteront plus cher à l'Etat que l'augmentation du traitement telle que prévue initialement.

La volonté de ne pas licencier des collaborateurs est saluée. Selon la majorité de la commission, il y a toutefois une différence entre mettre des personnes au chômage et augmenter la dotation en personnel. La possibilité de faire des échanges entre les services plutôt que l'engagement de nouveaux fonctionnaires est à évaluer.

Une minorité de la commission n'entre pas en matière sur les propositions d'assainissement des finances de l'Etat. En effet, suite aux décisions des deux dernières sessions du Grand Conseil qui diminuent les ressources de l'Etat, le contexte politique a changé. Ces commissaires ne peuvent pas accepter ces mesures d'économies sur le dos de la fonction publique et des communes alors que la majorité du parlement vote des baisses fiscales.

**Mise au vote, l'entrée en matière est acceptée par 8 voix contre 1 et 3 abstentions.**

## III. EXAMEN DES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT

Les mesures proposées font suite à celles qui ont déjà été discutées dans le cadre du budget 2003. Pour rappel, trois mesures n'avaient pas été retenues par le Grand Conseil. Il s'agissait de la cotisation de l'employeur à la Caisse de pensions, de la répartition entre l'Etat et les communes des charges relatives à la lutte contre la drogue et du report de la révision des droits sur les successions. La commission également, lors de sa séance du 26 août 2003, avait recommandé au Conseil d'Etat, par 7 voix contre 3, de renoncer à la mesure consistant à introduire des taxes d'inscriptions et d'écolages pour le degré secondaire II.

Dans l'optique de la symétrie des sacrifices, la majorité de la commission entrera en matière sur la quasi-totalité des mesures proposées. Elle se déterminera par contre après réception des rapports séparés à venir à propos des trois points qui figurent en italique dans le rapport du Conseil d'Etat. Il s'agit ici de:

- 1.8. *Suppression des aides cantonales versées en cas d'insolvabilité de l'employeur*
- 1.9. *Emancipation juridique et financière du Site de Cernier*
- 2.4. *Augmentation de la taxe des véhicules automobiles de 4% en lien avec le passage de la taxation à la cylindrée à la taxation intégrant le poids des véhicules*

Une partie de la commission répète qu'elle ne pourra voter la plupart des mesures envisagées au vu du contexte politique actuel.

Le tableau de la page 5 du rapport du Conseil d'Etat 03.037 donne une vue d'ensemble des mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat. Les mesures citées sont celles qui nécessitent des modifications législatives relevant de la compétence du Grand Conseil. Elles sont groupées en deux volets concernant:

- la réduction des charges ou des prestations;
- l'augmentation des recettes.

### **3.1. Réduction des charges ou des prestations**

#### **3.1.1. *Prise en charge de l'édition des imprimés du Grand Conseil par les services de l'administration et nouvelle formule pour le Bulletin du Grand Conseil***

La commission fait siennes les considérations figurant dans le rapport du Conseil d'Etat.

**Proposition acceptée par 8 voix sans opposition**

#### **3.1.2. *Traitement des titulaires de la fonction publique***

##### *Commentaires de la commission*

Rejoignant le Conseil d'Etat, la majorité de la commission estime que l'essentiel, dans le canton de Neuchâtel, est d'éviter des licenciements dans la mesure du possible. Elle juge que le report des augmentations à deux ans est une mesure, en la circonstance, raisonnable et tout à fait compréhensible par la fonction publique, car elle préserve l'emploi et évite un démantèlement et une mise au chômage. Il s'agit donc uniquement d'un ajournement de ce qui a été négocié avec les associations du personnel.

Le Conseil d'Etat a donc expliqué aux partenaires sociaux qu'au vu de la situation actuelle, l'augmentation de salaire serait reportée mais, en contrepartie, le temps de travail passerait à 40 heures en 2004 et le nombre de jours de vacances augmenterait de deux unités dès 2005. Les partenaires sociaux sont entrés en matière.

Il s'agit cependant, pour la majorité de la commission, de tout mettre en œuvre afin de ne pas accroître le nombre de fonctionnaires pour l'instant; l'année 2004 pourrait être une année blanche.

Les charges salariales représentant plus de 25% du budget, il est évident que si ce domaine n'est pas touché, il ne sera pas possible de diminuer les dépenses. La commission n'est pas persuadée que les efforts sont les mêmes dans tous les départements ou que les structures sont modifiées de manière aussi profonde partout. Ne maintient-on pas des prestations pour lesquelles il conviendrait de se poser la question de leur niveau à Neuchâtel?

La majorité de la commission estime choquant de revenir sur les promesses faites (augmentation des salaires des fonctionnaires) et regrette que la renonciation à l'indexation des traitements de la fonction publique en 2004 ne figure pas dans les accords passés avec les partenaires sociaux.

D'une part, la compensation de la diminution de salaire par des vacances supplémentaires et une réduction d'horaire induisent forcément des charges supplémentaires, notamment pour les services qui travaillent 24 heures sur 24 (hôpitaux, police). Les diminutions de temps de travail induiront donc des besoins en ressources humaines supplémentaires, donc des charges salariales supplémentaires. D'autre part, de nombreux organismes paraétatiques calquent leur organisation sur la fonction publique.

D'autres commissaires estiment qu'il n'est pas possible de décider une baisse d'impôts et ensuite de vouloir repousser de deux ans une augmentation promise du salaire des fonctionnaires. L'Etat doit faire des efforts sur le personnel, mais pas au détriment des promesses faites.

Deux propositions relatives à la politique salariale de l'Etat sont rejetées par la commission de gestion et des finances:

*a) Passage de 41 à 40 heures assorti d'une réduction des salaires de 1,5%*

**Proposition refusée par 6 voix contre 3, et 3 abstentions.**

b) *Passage de 41 à 40 heures, 2 jours supplémentaires de vacances, assortis d'une non augmentation de la dotation en personnel*

**La proposition obtient 6 voix pour et 6 voix contre, elle n'est donc pas acceptée.**

c) *Report de l'augmentation réelle des traitements des titulaires de fonctions publiques de 2004 à 2006*

**Proposition acceptée par 7 voix contre 4, et 2 abstentions**

d) *Renonciation à l'indexation des traitements des titulaires de fonctions publiques en 2004*

**Proposition acceptée par 7 voix contre 6.**

### **3.1.3. Perception d'une avance de frais dans le cadre de la procédure de recours administrative**

La commission fait siennes les considérations du rapport du Conseil d'Etat.

**Proposition acceptée par 7 voix sans opposition**

### **3.1.4. Réduction des subventions versées par l'Etat pour l'école enfantine et la scolarité obligatoire en 2004 et 2005**

Dans l'optique de la symétrie des sacrifices, le Conseil d'Etat a estimé qu'il fallait également agir dans le domaine des subventions. C'est aussi *ultima ratio*, car le Conseil d'Etat souhaitait éviter des reports de charges sur les communes, mais il est apparu que dans l'objectif de présenter un budget défendable, il fallait recourir à cette mesure. Le Conseil d'Etat a étudié les différentes manières d'agir et une déduction linéaire des subventions avait été choisie qui se heurtait à des obstacles pratiques, par exemple au niveau des institutions subventionnées et il aurait fallu prévoir des exceptions sociales, s'agissant notamment de la réduction des subsides dans l'assurance-maladie, de l'aide sociale et des prestations complémentaires. La solution la plus simple consistait en une réduction ciblée des subventions accordées aux communes pour l'école enfantine et la scolarité obligatoire. Les mesures sont temporaires jusqu'à l'entrée en vigueur du désenchevêtrement. Il n'y a pas de volonté de mettre en place des mesures durables.

La réduction est donc limitée dans le temps et ne touche que le taux de 40% qui s'applique au traitement du corps enseignant communal. L'économie attendue est de 8,8 à 9 millions de francs. Il faut souligner que les communes bénéficient d'un allègement en raison des mesures salariales proposées. Cet allègement sera d'environ 2 millions de francs en 2004 au titre des charges d'enseignement, de 4 millions de francs en 2005 et de 3 millions de francs en 2006 vu que l'incidence de ces mesures salariales sur les institutions subventionnées (hôpitaux, homes et établissements, etc.) apparaît dans les budgets des collectivités publiques avec une année de décalage. Ce n'est pas par hasard si c'est le domaine de l'instruction publique qui est touché plutôt qu'un autre. En effet, dans la plupart des autres domaines, les communes participent aux charges de l'Etat selon le droit cantonal, tandis que dans l'instruction publique, la responsabilité financière appartient en premier lieu aux communes.

Quant au désenchevêtrement fort envisagé par le Conseil d'Etat dans le domaine de l'instruction publique, il est apparu au sein de la commission de désenchevêtrement des tâches (CODETA) qu'il devra être réalisé par étapes. Il appartiendra en fin de compte au Conseil d'Etat de choisir le modèle adéquat. La commission soutient le principe d'un désenchevêtrement rapide et fort.

Le Conseil d'Etat comprend les réticences que ces mesures peuvent inspirer, mais il lui était indispensable de les proposer dans les conditions actuelles.

Pour la commission, dans sa grande majorité, il y a un transfert de charges sur les communes à propos d'un sujet extrêmement épineux, à l'occurrence, l'introduction de l'école enfantine. Les communes ont dû faire preuve de beaucoup de persuasion pour arriver dans les temps à introduire la première année d'école enfantine. Et maintenant, les travaux ne sont pas encore terminés que les subventions pourraient être retirées. Cette mesure ne pourra pas être expliquée aux communes ceci d'autant plus que cela touche leur budget de fonctionnement sur des objets pour lesquels elles n'ont pas de pouvoir.

Il faut noter également que les décisions de normes des salles et d'âge de début de scolarité, par exemple, sont prises par l'Etat.

Une partie de la commission souscrit à un report de charges, mais ciblé sur les communes qui se portent financièrement bien. La mesure, telle que proposée, va à l'encontre de ce que prévoit la péréquation, elle aura un effet négatif en accentuant encore les inégalités dans le canton.

En réalité, le Conseil d'Etat ne fait que reproduire, par la proposition de cette mesure, ce qui est reproché à la Confédération.

**Proposition refusée par 8 voix contre 4.**

### ***3.1.5. Fermeture de l'antenne de Fleurier du Lycée Denis-de-Rougemont***

La grande majorité de la commission fait siennes les considérations du rapport du Conseil d'Etat, même s'il paraît important à une partie de la commission qu'une filière de formation post-obligatoire soit conservée au Val-de-Travers.

**Proposition acceptée par 7 voix contre 1, et 4 abstentions.**

### ***3.1.6. Prise en charge de mesures de formation par le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP)***

La commission fait siennes les considérations du rapport du Conseil d'Etat.

**Proposition acceptée par 8 voix sans opposition**

Le FFPP ayant désormais mis en œuvre un programme de soutien qui lui permet de réaliser les objectifs fixés par la loi et les perspectives de développement étant jugées favorablement par la direction du fonds, **le classement du postulat du groupe radical 99.150, du 17 août 1999, "Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels", est accepté à l'unanimité.**

## **3.2. Augmentation des recettes**

### ***3.2.1. Instauration d'un permis spécial pour la chasse au sanglier***

La commission fait siennes les considérations du rapport du Conseil d'Etat.

**Proposition acceptée par 9 voix sans opposition**

### ***3.2.2. Augmentation du prix des permis de pêche en rivière***

La commission fait siennes les considérations du rapport du Conseil d'Etat.

**Proposition acceptée par 9 voix sans opposition**

### **3.2.3. Augmentation de la taxe sur les bateaux**

La commission fait siennes les considérations du rapport du Conseil d'Etat.

**Proposition acceptée par 10 voix sans opposition.**

## **IV. CONCLUSIONS**

Ce rapport est à considérer comme une étape dans l'amélioration des finances du canton.

Les mesures proposées, en partie temporaires, visent à procurer une amélioration immédiate des budgets 2004 et 2005. Elles devront être complétées ou relayées par un nouveau programme d'assainissement que le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil dans le courant de l'année prochaine. Les efforts de rationalisation et recherche de mesures structurelles doivent être poursuivis.

La majorité de la commission de gestion et des finances prévoit donc favorablement l'acceptation de l'ensemble des mesures à l'exception de la réduction des subventions versées par l'Etat pour l'école enfantine et la scolarité obligatoire en 2004 et 2005 (mesure 3.1.4.). La commission recommande l'adoption des lois et décret y relatifs.

La commission remercie le Conseil d'Etat et les services concernés pour le travail important effectué dans le but d'atteindre les objectifs fixés.

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

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

Neuchâtel, le 3 novembre 2003

Au nom de la commission  
de gestion et des finances:

*Le président,*  
M. BARBEN

*Le rapporteur,*  
J.-B. WÄLTI