



**a) Rapport de la commission "Or de la BNS"
au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret relatif à l'utilisation
de la part de la vente d'or excédentaire
de la Banque nationale suisse
attribuée par la Confédération à l'Etat de Neuchâtel**

(Du 26 janvier 2005)

b) Rapport de la minorité de la commission "Or de la BNS"

(Du 24 mars 2005)

c) Avis et proposition du Conseil d'Etat

(Du 26 octobre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DECRET

La commission spéciale "Or de la BNS", créée par le Grand Conseil lors de sa séance du 25 juin 2003, est composée de la manière suivante:

Président: M. Armand Blaser
Vice-président: M. Michel Grossmann
Rapporteur: M. Claude Zweiacker
Membres: M^{me} Françoise Jeanneret
M. Daniel Schürch
M. Roland Debély
M. Michel Barben
M. Roland Walter
M. Nicolas de Pury

MM. Jean-Bernard Wälti et Marcel Amstutz ont respectivement succédé à MM. Roland Debély et Roland Walter, démissionnaires.

En 2003, la commission a adressé deux rapports au Grand Conseil:

- 03.132, "Paquet fiscal: référendum cantonal", adopté le 10 juillet 2003: le Grand Conseil a accepté, le 2 septembre 2003, de prendre en considération ce rapport par 76 voix sans opposition.
- 03.108, "Initiative du canton à l'intention de l'Assemblée fédérale", adopté le 8 août 2003: le Grand Conseil a voté le décret, le 3 septembre 2003, par 54 voix contre 46. Il soumettait une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale lui proposant d'arrêter les dispositions législatives

permettant d'accorder aux cantons les deux tiers du capital de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse.

Les députés libéraux et radicaux ont soutenu le décret, ceux des partis PopEcoSol et socialistes l'ont refusé dans leur majorité, soutenant la proposition du Conseil fédéral faite, à l'époque, à savoir ne pas toucher au capital sorti de la Banque nationale suisse tout en accordant les revenus à raison de deux tiers aux cantons et un tiers à la Confédération.

La commission a ensuite poursuivi ses travaux concernant le projet de décret Raphaël Comte 03.109, du 28 janvier 2003, relatif à l'utilisation des revenus provenant de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse, libellé ainsi:

03.109

28 janvier 2003

Projet de décret Raphaël Comte

Décret relatif à l'utilisation des revenus provenant de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décète:

Article premier ¹Les revenus provenant de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse (BNS) sont affectés entièrement au désendettement de l'Etat.

²Le Grand Conseil décide, par décret, s'il affecte le capital ou les intérêts au désendettement. En l'absence de décret, le Conseil d'Etat gère le capital et affecte les intérêts au désendettement.

³Les revenus provenant de la vente d'or excédentaire de la BNS ne sont pas pris en compte dans le calcul d'un éventuel frein à l'endettement instauré par la loi ou par la Constitution.

Art. 2 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: D. Cottier, R. Debély, C. Schallenberger, M. Grossmann, W. Geiser, M.-L. Béguin, B. Zumsteg, F. Rutti, D.G. Rossier, J. Tschanz, J.-B. Wälti, M. Desaulles-Bovay, A. Gerber, F. Loeffel, B. Keller et R. Tanner.

Pour l'étude de ce projet, la commission a siégé à cinq reprises, les 22 janvier, 1^{er} juin, 26 octobre 2004, 10 et 26 janvier 2005, en présence de M^{me} Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département des finances et des affaires sociales. M. Raphaël Comte, député et auteur du projet de loi, a également participé à toutes les séances.

2. RAPPEL

A la suite de la suppression de la parité-or du franc, la Banque nationale suisse (BNS) dispose de plus de réserves d'or qu'elle n'en a besoin pour mener sa politique monétaire. Un avoir équivalent à 1300 tonnes d'or, soit quelque 21 milliards de francs se trouvent ainsi disponible pour être employés à d'autres fins publiques.

En septembre 2002, le peuple et les cantons se sont prononcés sur deux propositions d'utilisation. Ils ont rejeté l'initiative de l'UDC, selon laquelle la totalité de l'avoir devait revenir à l'AVS, et ils ont également refusé un contre-projet du Conseil fédéral et du parlement proposant de conserver le capital et de verser les revenus de celui-ci à l'AVS, aux cantons et à la Fondation Suisse solidaire.

Après cette votation, l'utilisation du capital est restée indéterminée jusqu'en août 2003 où le Conseil fédéral a présenté un nouveau projet prévoyant la conservation de la valeur réelle des bénéfices de la vente d'or et de n'utiliser que le produit des intérêts dont un tiers pour la Confédération et deux tiers pour les cantons.

Le 8 juin 2004, le Conseil national opte cependant pour une nouvelle répartition: deux tiers à l'AVS et un tiers aux cantons. Trois mois plus tard, le Conseil des Etats refuse d'entrer en matière et renonce au contre-projet du Conseil national préférant la clé traditionnelle de partage des bénéfices de la BNS, à savoir deux tiers pour les cantons et un tiers pour la Confédération.

En raison de la divergence établie entre les deux Chambres fédérales, le Conseil des Etats a décidé, le 16 décembre 2004, de refuser d'entrer en matière une seconde fois, par 32 voix contre 11, sur d'autres projets de répartition de l'or excédentaire que celui de la clé de partage des bénéfices annuels de la BNS. Le maintien de la position du Conseil des Etats a pour effet de faire appliquer de facto la règle constitutionnelle favorable aux cantons. La voie du référendum, dans un tel cas, n'est par ailleurs pas ouverte car l'ordre constitutionnel est respecté.

Toutefois, à fin décembre 2004, le Conseil fédéral a décidé de différer l'établissement de la convention de répartition de l'avoir spécial sans, toutefois, remettre en cause le principe de l'affectation d'une part de l'or excédentaire de la BNS qui doit revenir aux cantons.

3. ASPECTS TECHNIQUES RELATIFS A L'AVOIR SPECIAL

3.1. Au niveau de la Confédération

Un groupe de travail technique réunissant la Banque nationale suisse, la Conférence des gouvernements cantonaux, la Conférence des directeurs cantonaux des finances et l'Administration fédérale des finances a été chargé de se pencher sur les aspects techniques relatifs au transfert éventuel d'une fortune équivalent à 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse à la Confédération et aux cantons.

Ce groupe de travail a particulièrement étudié les aspects relatifs aux effets économiques de la cession de l'avoir spécial, aux formes possibles de la distribution et aux conséquences financières. Des travaux du groupe de travail, il apparaît que la part de l'avoir spécial revenant au canton de Neuchâtel s'élèvera à environ **428 millions de francs**.

Le versement du capital de l'avoir spécial devrait intervenir rapidement, la vente de l'or étant terminée en mars 2005.

Le Conseil fédéral doit donner mandat au Département fédéral des finances de conclure un accord de répartition avec la Banque nationale suisse. Cette convention devra être approuvée ensuite par le Conseil de la Banque de l'établissement, puis par son assemblée générale. Ce qui constitue une mesure purement formelle.

Les cantons devraient toucher leur part déjà dans les premiers mois de 2005, en plusieurs tranches, mais dans un espace de quelques mois.

A noter que, avec le versement de l'avoir spécial, le canton de Neuchâtel perdra sa part de revenu temporaire de l'avoir spécial, soit 8,5 millions de francs.

3.2. Au niveau du canton

Dans l'hypothèse de la prochaine remise d'une part de l'avoir spécial à notre canton pour atténuer son endettement, le montant lui revenant sera intégré à la comptabilité de l'Etat dans un "compte de placement" ouvert à cet effet dans le système bancaire neuchâtelois. Ce compte temporaire sera utilisé au remboursement des emprunts de l'Etat arrivant à échéance dans les mois suivant le ou les versements faits par la Confédération.

A cet égard, il convient de rappeler que la dette consolidée du canton s'élève à 1.655.000.000 francs à fin décembre 2003. Les emprunts contractés par l'Etat de Neuchâtel, appelés à être remboursés de mai à décembre 2005, atteignent 200 millions de francs, et ceux de 2006, 235 millions de francs. C'est donc affirmer que l'avoir spécial pourra être entièrement utilisé aux fins de désendettement déjà au terme de l'année 2006.

La diminution de la dette entraînera, dès 2006, une réduction du déficit l'ordre de 6 millions de francs au budget de fonctionnement de l'Etat; elle sera de l'ordre de 13 millions de francs, dès 2007. Il convient, cependant, de relativiser ces montants car il faut tenir compte d'une diminution annuelle de 8,5 millions de francs de la part temporaire du bénéfice sur l'avoir spécial des réserves d'or de la BNS comme expliqué au dernier paragraphe du point 3.1.

Dans l'attente de l'épuisement de la part de l'avoir spécial en possession de l'Etat, le service financier se chargera de placer le montant encore à disposition auprès de banques et de prêteurs institutionnels aux meilleures conditions du marché.

4. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Après l'acceptation de son premier rapport, par le Grand Conseil, le 2 septembre 2003, la commission a poursuivi ses travaux bien que demeurant dans l'expectative jusqu'à la décision définitive d'affectation de la réserve d'or excédentaire de la Banque nationale suisse.

Pour fonder une proposition d'affectation de la part cantonale de l'avoir spécial, la commission retient notamment les considérations suivantes:

- a) Les cantons sont libres et décident souverainement de l'affectation des bénéfices extraordinaires de la Banque nationale suisse. Il en va de même de l'avoir spécial.
- b) Le groupe de travail technique (mentionné sous point 3) recommande aux cantons, afin d'éviter si possible des conséquences indésirables au niveau économique et politico-financier, d'utiliser leurs parts à l'avoir spécial pour réduire durablement la dette publique.

Cette recommandation rejoint la préoccupation exprimée dans le projet de décret Raphaël Comte.

Pour alimenter sa réflexion, le bureau de la commission a notamment eu, le 22 janvier 2004, un entretien avec le professeur Nils Soguel à l'unité "Finances publiques" de l'Institut de Hautes études en administration publique (IDEHAP), de Lausanne. Cette rencontre avait pour but de connaître l'avis du professeur Nils Soguel quant à la situation du canton de Neuchâtel en matière de dettes et du regard qu'il portait sur l'aubaine du revenu de l'or de la Banque nationale suisse.

Selon le professeur N. Soguel, les indicateurs de gestion des finances publiques, pour les comptes du Canton de Neuchâtel, ne laissent plus de doutes: ils sont mauvais. Il a rappelé le Critère de Maastricht. Celui-ci veut que le déficit des administrations publiques ne dépasse pas 3% du produit intérieur brut (PIB). Quant à la dette publique, selon ce critère, elle ne doit pas excéder 60% du PIB. Notre canton vit à crédit et le poids de sa dette est excessif. La lecture des comptes fait apparaître désormais un déficit structurel.

Pour rétablir l'équilibre financier, une part de l'or excédentaire pourrait servir à réduire les intérêts passifs et, partant, éviter de charger les générations futures. Il a, en particulier, préconisé l'attribution d'un montant d'un demi à un million de francs par année pour procéder à une restructuration "en profondeur et en douceur" de l'administration afin de permettre à l'Etat de retrouver la maîtrise de ses finances.

M. Nils Soguel a affirmé que le Critère de Maastricht a été défini de manière pragmatique. Il a rappelé que certains pays européens se trouvent face au même problème que le canton

de Neuchâtel; ils n'ont pas été en mesure de dégager un excédent de revenus durant les périodes de haute conjoncture.

Il a précisé que si le déséquilibre des finances cantonales est maintenu, le canton se heurtera à des problèmes avec les bailleurs de fonds toujours plus exigeants quant aux conditions de prêts. Plus l'intérêt passif sera élevé, plus il faudra s'endetter pour le payer. Il a marqué une préférence pour le remboursement d'emprunts arrivés à échéance; les intérêts gagnés pouvant être consacrés au budget courant.

M. Nils Soguel a aussi rendu attentifs les membres de la commission aux engagements hors bilan à prendre en considération. Il a encore relevé que notre canton a un problème de bipolarité entre le Haut et le Bas. Il a l'impression de beaucoup dépenses faites à double.

- c) La mise à disposition du capital provenant de l'avoir spécial provoque naturellement nombre de propositions d'affectations. Ont par exemple été évoqués: une remise aux communes, une affectation pour la création d'un projet novateur, une utilisation pour pallier les charges de la Confédération reportées sur le canton dans les prochaines années dans les domaines des routes, de la santé et du social ainsi que pour les établissements spécialisés. Une compensation de réductions sociales, un appui à la formation sous toutes ses formes, voire à l'intégration de la Suisse dans l'Europe ont aussi été proposés.

L'attribution d'une part de l'avoir spécial aux communes, pour aussi réduire leur dette, a été l'objet d'une proposition faite par un membre de la commission qui considère que l'or excédentaire de Banque nationale appartient autant aux communautés de droit public locales qu'à l'Etat cantonal. A fin 2002, la dette de toutes les communes neuchâteloises s'élevait à 1.549.000.000 francs.

Cet avis n'est, cependant, pas partagé par les autres membres de la commission. Ils estiment que l'allègement de la dette cantonale diminuera la pression exercée par l'Etat pour le report de charge par les communes. Le désenchevêtrement des tâches en voie de réalisation a par ailleurs conduit l'Etat à reprendre surtout des charges dynamiques aux communes.

La commission a aussi été sensible au fait que l'attribution de cet or pourrait revêtir un aspect symbolique et qu'une trace aurait pu être marquée pour rappeler l'aubaine que fut, pour le canton, la réception d'une telle manne au début du XXI^e siècle.

La commission est, cependant, d'avis qu'il convient d'éviter un saupoudrage du capital. Elle propose d'affecter intégralement l'avoir spécial au désendettement de l'Etat. L'effet découlant d'un allègement du service de la dette permettra de préserver, voire de développer les prestations nécessaires à la population. Pour l'avenir, le maintien de la capacité d'investissement du canton est primordial. La mesure proposée permettra aussi de la renforcer.

Le désendettement partiel de l'Etat, provoqué par l'encaissement de l'avoir spécial et son affectation au désendettement, aura non seulement pour effet de réduire sa dette de manière appréciable et d'améliorer son budget de fonctionnement par une réduction de la charge des intérêts mais il diminuera aussi son découvert de 428 millions de francs. Ce découvert pourrait avoisiner les 650 millions de francs sans cet apport à fin 2005. Il effrite désormais fortement la qualité de débiteur de l'Etat. Il importe donc de saisir l'aubaine d'améliorer son image d'autant plus qu'on doit s'attendre à ce que les autres cantons affectent aussi les montants qu'ils auront reçus à leur désendettement et, partant, rendront meilleure leur qualité de débiteur.

Cet or retrouvé provient, de surcroît, de l'action et du travail des générations précédentes, il doit, en conséquence, permettre à celles qui suivront de donner à l'Etat la capacité de mieux répondre aux défis de demain.

5. PROPOSITION

En regard de l'examen de ce qui précède, par 5 voix contre 2 et 1 abstention, la commission propose **d'affecter tout l'avoir spécial à la réduction de l'endettement de l'Etat.**

Décret
relatif à l'utilisation de la part de la vente d'or excédentaire
de la Banque nationale suisse attribuée par la Confédération
à l'Etat de Neuchâtel

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission "Or de la BNS", du 10 janvier 2005,

décète:

Article premier ¹Le capital (l'avoir spécial) provenant de l'or excédentaire de la Banque nationale suisse (BNS) est entièrement affecté au désendettement de l'Etat.

²Les revenus de ce capital sont enregistrés dans les comptes de fonctionnement de l'Etat.

Art. 2 Le Conseil d'Etat arrête les mesures d'application du présent décret.

Art. 3 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Rapport de la minorité de la commission "Or de la BNS"

(Du 24 mars 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le rapport de la commission "Or de la BNS" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret relatif à l'utilisation de la part de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse attribuée par la Confédération à l'Etat de Neuchâtel, du 26 janvier 2005, propose d'affecter la totalité de cette part, dénommée ci-après l'avoir spécial, à la réduction de l'endettement de l'Etat.

Toutefois, au cours des séances de la commission, différentes propositions, alternatives au projet de décret Raphaël Comte et de la majorité des commissaires, ont été formulées quant à l'utilisation de cet avoir spécial.

De ses propositions, la minorité de la commission souhaite que quatre d'entre-elles soient prises en compte. Le présent rapport explique la démarche.

1. INTRODUCTION ET POSITIONS DE PRINCIPE

L'avoir spécial résultant de la vente de l'or excédentaire de la BNS devrait être versé aux ayants-droits durant l'année 2005. Pour le canton de Neuchâtel, cela représente 428 millions de francs, selon montant connu à ce jour.

La minorité de la commission est d'avis que cette somme doit prioritairement servir à l'assainissement des finances de l'Etat, à court et à moyen termes. En cela, son objectif est proche de celui de la majorité de la commission.

Par contre, il y a divergence sur la manière de procéder. En particulier, la minorité de la commission est d'avis que l'assainissement des finances passe par deux types de mesures: celles qui ont un effet immédiat et celles qui ont des effets indirects. Les propositions de la minorité de la commission touchent à ces deux domaines. Elles se résument formellement en quatre affectations, complémentaires les unes des autres, décrites ci-après.

**2. DOMAINE D'AFFECTATION NO 1:
REDUCTION DU VOLUME DES EMPRUNTS DE L'ETAT**

La minorité de la commission propose d'affecter 50% de l'avoir spécial (arrondi à 220 millions de francs) pour alléger les charges relatives aux emprunts de l'Etat.

Cette affectation prend la forme d'un fonds cantonal d'investissement. Le rôle de ce fonds est de reprendre en priorité à son compte le renouvellement d'emprunts arrivant à terme.

L'Etat se comporte vis-à-vis de son propre fonds comme face à un prêteur institutionnel extérieur. Il rémunère ses emprunts d'un modeste intérêt. Les avantages de cette manière de faire sont notamment les suivants.

2.1. Economie relative au service de la dette

De fait, la création de ce fonds réduit la dépendance de l'Etat de prêteurs institutionnels et permet de réduire les charges de la dette. Dans le cas de figure où l'Etat rémunère son propre fonds d'investissement d'un taux d'intérêt de 1,5% en regard de 3% pour ses emprunts "externes", une diminution de 3,3 millions de francs de la charge d'intérêts peut être comptabilisée chaque année en regard d'un capital de base de 220 millions de francs.

2.2. Garantie de la maîtrise des taux d'intérêts pour une part des emprunts

En disposant de son propre fonds d'investissement, à hauteur de celui-ci, l'Etat n'est pas à la merci de hausses possibles des taux d'intérêts. C'est un avantage certain et une manière prudente d'envisager l'avenir.

2.3. Maintien de la valeur du fonds

En rémunérant son fonds d'un intérêt, l'Etat peut au minimum maintenir la valeur de celui-ci en fonction de la hausse du coût de la vie. Il peut même l'augmenter, réduisant parallèlement et au fil des décennies sa dépendance face aux prêteurs extérieurs.

Toujours dans le cas de figure où l'Etat rémunère son propre fonds d'investissement d'un taux d'intérêt de 1,5%, le capital initial de 220 millions de francs s'élèverait à 255 millions après dix ans, à 296 millions après vingt ans et à 344 millions après trente ans... si le député, la députée, ose porter son regard aussi loin en matière de gestion financière de l'Etat.

2.4. Avenir du capital affecté

En tout temps, le Conseil d'Etat, avec l'aval du Grand Conseil, peut décider de l'avenir de son fonds pour lequel il aura édicté un règlement. Il peut par exemple le dissoudre. Il peut aussi décider de lui affecter d'autres sommes provenant d'autres sources. Bref, il en a le contrôle en tout temps.

Cette manière de réduire le volume des emprunts de l'Etat ne réduit pas de manière directe le découvert au bilan. Mais, une lecture attentive des comptes montre que ses fonds propres ont augmenté.

3. DOMAINE D'AFFECTION NO 2: PROJET PORTEUR D'AVENIR

La minorité de la commission est d'avis qu'une part de l'avoir spécial doit être réservée pour le financement de projets d'avenir, s'inscrivant dans le développement durable, et synonyme d'économies à moyen terme. Aujourd'hui, les projets les plus significatifs en la matière sont ceux concernant les économies d'énergie et les énergies renouvelables ainsi que ceux relatifs à la mobilité.

La réalisation du projet d'amélioration des transports publics entre le haut et le bas du canton, avec répercussions positives sur le littoral et les vallées, telle que proposée par les variantes "TRANSRUN" actuellement à l'étude, est synonyme de vitalité pour le canton et doit – bien que cela ne soit pas son seul objectif – indirectement contribuer à l'amélioration des finances de l'Etat par ses effets d'échelle. En raison de son ampleur, ce projet peut rencontrer des difficultés de financement pour la part cantonale notamment. Aussi, la minorité de la commission propose d'affecter 25% de l'avoir spécial (arrondi à 100 millions de francs) à titre de préfinancement de la part cantonale du projet.

Les avantages de cette démarche sont les suivants.

3.1. Bonne base de négociation avec les partenaires

La réalisation du "TRANSRUN" devrait appeler des cofinancements de la part de la Confédération et des entreprises concessionnées concernées. Ces partenaires devront déterminer des priorités de réalisation parmi tous les projets qui leur seront soumis. Avec un préfinancement assuré, le canton de Neuchâtel démontre avec force sa volonté de faire aboutir un projet qui lui tient à cœur.

3.2. Processus réversible

Si la part réservée au préfinancement n'est pas utilisée, ou qu'en partie seulement, le somme restant à disposition peut être affectée ultérieurement à d'autres objectifs, par exemple au fonds d'investissement cité sous chapitre 2.

3.3. Capital momentanément à disposition

Tant que la somme réservée au préfinancement du "TRANSRUN" n'est pas utilisée, elle est à disposition de l'Etat et améliore le volume de ses liquidités. Pour un montant de 100 millions de francs provisionnés, autant d'emprunts arrivant à terme ne doivent pas être renouvelés auprès de prêteurs institutionnels "extérieurs". Une économie de l'ordre de 3 millions de francs par année est possible au titre de charge de la dette.

4. DOMAINE D'AFFECTATION NO 3: AIDE AUX COMMUNES

Au 31 décembre 2003, la dette consolidée du canton s'élevait à 1.624.000.000 francs.

En parallèle, à la même date, la dette consolidée de l'ensemble des communes (y compris les syndicats intercommunaux) s'élevait à 1.767.600.000 francs. Dans ce montant, la part des trois villes représentait 1.151.250.000 francs, soit les 65% du total.

Si la visée première de l'utilisation de l'avoir spécial est d'assainir les finances des collectivités publiques, il ne peut être écarté dans la réflexion que l'endettement de l'ensemble des communes et du même ordre de grandeur que celui de l'Etat.

Aussi, la minorité de la commission propose qu'une part de 25% (arrondi à 100 millions de francs) de l'avoir spécial revienne-t-elle aux communes.

4.1. Forme d'aide

La concrétisation de l'aide aux communes au moyen de l'avoir spécial est un sujet complexe. Le Conseil d'Etat est invité à conduire une réflexion complémentaire afin de trouver la meilleure forme possible répondant aux critères d'équité et de volonté d'assainir la situation financière des communes. Il lui appartiendra d'examiner notamment si c'est par le biais de l'actuel "Fonds d'aide aux communes" que son aide peut être menée et si le règlement de celui-ci devra être modifié en conséquence.

La minorité de la commission est d'avis que l'avoir spécial devrait être affecté à un fonds visant à encourager les collaborations intercommunales et les fusions de communes, sources d'économies structurelles. C'est cette visée qui sera reprise dans le projet de décret.

4.2. Capital momentanément à disposition

A l'image du montant mis à disposition du préfinancement du "TRANSRUN", la somme consacrée à l'aide aux communes, tant qu'elle n'est pas utilisée ou qu'en partie seulement, est à disposition de l'Etat et améliore le volume de ses liquidités. Pour un montant de 100 millions de francs provisionnés, autant d'emprunts arrivant à terme ne doivent pas être renouvelés auprès de

prêteurs institutionnels "extérieurs". Une économie de l'ordre de 3 millions de francs par année est possible au titre de charge de la dette.

5. DOMAINE D'AFFECTATION NO 4: MONTANT POUR LA REORGANISATION DES SERVICES DE L'ETAT

La commission, lors de ses travaux, a auditionné le professeur Nils Soguel de l'unité "Finances publiques" de l'Institut de hautes études en administration publique (IDEHAP), de Lausanne.

Parmi tous les éléments de sa réflexion, M. Soguel a, en particulier, *préconisé l'attribution d'un montant d'un demi à un million de francs par année pour procéder à une restructuration "en profondeur et en douceur" de l'administration afin de permettre à l'Etat de retrouver la maîtrise de ses finances.*

A sa manière, le Conseil d'Etat, avec l'aide des chefs de services, conduira une réflexion devant aboutir à des économies structurelles. La minorité de la commission est d'avis que ce travail nécessaire ne devrait pas "commencer par coûter" alors que ce sont des économies qui sont recherchées. La minorité de la commission propose donc au Conseil d'Etat de consacrer tout ou partie du solde pas encore affecté pour les trois objectifs susmentionnés (soit 8 millions selon montant connu à ce jour) à cette tâche.

6. AUTRES PROJETS

L'avoir spécial suscite beaucoup de propositions d'affectations.

La minorité de la commission serait heureuse que son rapport, après celui de la majorité de la commission, ne close pas définitivement le débat. Il appartient notamment au Conseil d'Etat de se prononcer sur les propositions reçues et de formuler les siennes. Il sait que, pour la part de projets porteurs d'avenir, des suggestions existent dans les domaines des énergies renouvelables (géothermie en particulier), de la formation, de l'emploi et de la modernisation du canton.

7. PROJET DE DECRET

Afin de concrétiser les quatre objectifs d'affectation décrits dans le présent rapport par la minorité de la commission, celle-ci propose un amendement au projet de décret de la commission "Or de la BNS", du 10 janvier 2005.

Cet amendement a la teneur suivante:

Article premier

Le capital ("avoir spécial") provenant de la vente de l'or excédentaire de la Banque nationale suisse est affecté comme suit:

- 1. un montant de 220 millions de francs est affecté à un fonds d'investissements visant à réduire le volume des emprunts de l'Etat;*
- 2. un montant de 100 millions de francs est provisionné à titre de préfinancement de la part cantonale du "TRANSRUN";*
- 3. un montant de 100 millions de francs est affecté à un fonds visant à encourager les collaborations intercommunales et les fusions de communes;*
- 4. le solde est mis à disposition du Conseil d'Etat pour procéder à des restructurations de l'administration visant à l'équilibre des finances.*

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

Neuchâtel, le 24 mars 2005

La minorité de la commission "Or de la BNS":

A. BLASER

F. JEANNERET

N. DE PURY

D. SCHÜRCH

c) Avis et proposition du Conseil d'Etat

(Du 26 octobre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat est appelé à se prononcer sur les rapports de la majorité et de la minorité de la commission "Or de la BNS".

Conformément à l'article 75, alinéa 4 de la loi d'organisation du Grand Conseil, notre Conseil aurait dû vous répondre dans les deux mois suivant la remise de ces deux rapports, soit le 7 juin. Il a toutefois sollicité et obtenu une prolongation du délai au 15 septembre, pour que son avis puisse tenir compte des prévisions de recettes fiscales effectuées au mois d'août. Le Conseil d'Etat souhaitait, en effet, que l'utilisation de la part excédentaire de l'or de la BNS puisse être évaluée par le Grand Conseil à l'aune des perspectives financières pour les années à venir.

Les mêmes raisons nous ont amené, le 14 septembre, à proposer au président du Grand Conseil de traiter les questions soulevées par les rapports de la commission dans le cadre du budget 2006, lors de la session de décembre prochain. Le Conseil d'Etat peut ainsi présenter ses intentions concernant l'utilisation des versements de la BNS avec une plus grande cohérence en matière de politique financière.

Dans le présent rapport, le Conseil d'Etat vous informe des dispositions qui ont été prises à ce jour. Il vous fait part de son avis sur les propositions de la commission. Il vous soumet en outre une proposition alternative concernant l'utilisation des versements de la BNS qui s'intègre pleinement dans les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour redresser durablement la situation financière de l'Etat.

2. SITUATION ACTUELLE

Selon la convention passée entre le Département fédéral des finances et la BNS en date du 25 février 2005, la BNS verse à la Confédération et aux cantons un montant unique de 21,1 milliards de francs correspondant à la vente des 1300 tonnes d'or excédentaires de la BNS (avoir spécial). La répartition a lieu conformément à la clé prévue dans la Constitution fédérale et dans la loi sur la BNS, à savoir un tiers à la Confédération et deux tiers aux cantons. Les cantons ont ainsi droit à 14,1 milliards de francs, la Confédération à 7 milliards de francs. La convention précitée a été entérinée par l'Assemblée générale de la BNS le 29 avril 2005.

En vertu de la loi sur la BNS, la part revenant aux cantons est répartie à raison de 5/8 selon la population résidente et de 3/8 selon la capacité financière. La part de notre canton a été fixée à 425.779.440 francs.

Par lettre du 8 avril 2005, l'Administration fédérale des finances a informé les cantons que les versements seraient effectués en 10 tranches égales entre mi-mai et mi-juillet. A chaque échéance, notre canton a reçu 42.577.944 francs.

Cette distribution de recettes extraordinaires comporte deux aspects:

- l'encaissement et le placement du capital dans l'attente de son utilisation;
- l'affectation du capital, soit la définition des fins auxquelles le canton le destine, et son utilisation effective (dépense).

Le premier consiste à gérer judicieusement une trésorerie temporairement abondante. Le second laisse aux autorités politiques le soin de déterminer à quelles fins le capital doit être utilisé.

Tant la majorité que la minorité de la commission considèrent qu'une part importante de l'avoir spécial doit être utilisée pour le désendettement de l'Etat. La minorité, tout en proposant d'autres affectations, souligne par ailleurs que les liquidités momentanément inutilisées peuvent être utilisées pour le remboursement d'emprunts arrivant à échéance. Avec l'accord du Conseil d'Etat, le service financier a dès lors placé les versements de la BNS dans cette perspective, en répartissant les placements sur les échéances des emprunts à rembourser en 2005 et 2006.

Comme le montre le tableau ci-après, les emprunts encore à rembourser en 2005, soit 200 millions de francs, arrivent à échéance entre octobre et décembre. Le service financier a placé 200 millions de franc sur ces échéances et le solde (225,8 millions) sur les échéances des emprunts remboursables en 2006. On constate que si les versements de la BNS étaient entièrement utilisés pour le désendettement, ils permettraient de couvrir la quasi totalité des emprunts échus en 2005 et 2006.

Emprunts	Echéance	Taux	Montant
Placement privé de 2000	20.10.2005	4.125%	50.000.000.00
Prêt 1996 d'une caisse de pensions	30.10.2005	4.250%	15.000.000.00
Prêt 1995 d'une Cie d'assurances	05.11.2005	4.500%	5.000.000.00
Prêt 1993 de la CPEN	30.11.2005	4.500%	50.000.000.00
Prêt 2002 de la CPEN	05.12.2005	2.000%	30.000.000.00
Prêt 1996 de la SUVA	10.12.2005	4.250%	20.000.000.00
Prêt 1995 de la CPEN	30.12.2005	4.375%	30.000.000.00
Total 2005			200.000.000.00
Prêt 1999 d'un établissement bancaire	18.01.2006	2.900%	70.000.000.00
Prêt 1998 d'une Cie d'assurances	24.03.2006	3.175%	20.000.000.00
Prêts 1996/1998 de la SUVA	01.05.2006	4.500%/3.250%	25.000.000.00
Prêt 1997 de l'AVS	09.05.2006	3.875%	20.000.000.00
Prêt 1998 d'une Cie d'assurances	01.10.2006	3.440%	20.000.000.00
Prêt 2003 de la CPEN	15.11.2006	1.850%	20.000.000.00
Prêt 1998 d'un établissement bancaire	07.12.2006	3.100%	60.000.000.00
Total 2006			235.000.000.00
Total 2005-2006			435.000.000.00

Les placements effectués devaient répondre en premier lieu aux exigences de sécurité tout en procurant un rendement raisonnable. Divers types de placement ont été étudiés: placements à terme auprès des banques, achats d'obligations sur le marché, souscription d'emprunts publics ou de placements privés, placements sur le marché monétaire avec ou sans swap de taux (échange d'un taux variable contre un taux fixe). Toutes ces variantes ont en commun que les rendements sont actuellement faibles. Des placements à rendement potentiellement plus élevé auraient pu être envisagés par exemple sous la forme de produits structurés à capital garanti. Mais si le capital est garanti, il n'en est pas de même du rendement qui peut être supérieur à celui des placements traditionnels, mais aussi être nul. La sécurité des placements étant primordiale, les fonds ont en définitive été placés à terme auprès des banques.

Il faut souligner que le placement des liquidités sur les échéances des emprunts ne préjuge en rien de la décision que prendra le Grand Conseil quant à une autre affectation, totale ou partielle, de la part cantonale à l'avoir spécial.

3. APPRECIATION DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Le Conseil d'Etat constate que la situation financière de l'Etat apparaît aujourd'hui sous un jour bien plus défavorable que cela n'était le cas lors des travaux de la commission "Or de la BNS". Les prévisions de clôture 2005 de même que les développements contenus dans le rapport à l'appui du budget 2006 mettent en évidence cette grave détérioration. Le Conseil d'Etat estime dès lors que le débat sur l'utilisation des versements de la BNS doit s'inscrire dans le contexte global de la politique financière. C'est aussi dans ce sens que nous vous soumettons une proposition alternative.

3.1. Proposition de la majorité de la commission

Vu la situation financière de l'Etat et le niveau élevé de la dette, la majorité de la commission veut affecter l'intégralité du capital au désendettement. Cette solution permet de réduire substantiellement la dette et le découvert du bilan. Si l'entier du capital était affecté au remboursement d'emprunts échus, le montant de la dette et le découvert diminueraient de 425,8 millions à fin 2006 (compte non tenu des emprunts nécessaires en 2005 et 2006 pour couvrir l'insuffisance de financement).

La diminution de la dette allège durablement le compte de fonctionnement. Il faut rappeler qu'à partir de 2006, la BNS ne versera plus aux cantons la part des revenus qu'elle réalisait sur l'avoir spécial. La part de notre canton au bénéfice annuel de la BNS se réduira de 10 millions de francs.

Comme le montre le tableau ci-après, les incidences sur les charges et revenus courants sont de trois ordres:

- le placement du capital procure des intérêts actifs en 2005 et 2006;
- le remboursement d'emprunts échus en 2005 (200 millions) et 2006 (225,8 millions) diminue les intérêts passifs dès 2006;
- le versement des revenus de la BNS provenant de l'avoir spécial tombe dès 2006.

	2005	2006	2007	2008 ss
Produit des placements ¹⁾	0,9	0,7	0,0	0,0
Economie sur intérêts de la dette ²⁾		5,5	11,7	11,7
Diminution de la part au bénéfice BNS		10,0	10,0	10,0
Diminution (-) ou augmentation (+) de l'excédent de charges	- 0,9	+ 3,8	- 1,7	- 1,7

¹⁾ Evaluation selon un rendement des placements d'environ 0,7%, compte tenu de l'utilisation progressive des liquidités en 2005 et 2006.
²⁾ Evaluation selon un taux moyen des nouveaux emprunts de 2¾%, les intérêts étant payables la première fois l'année suivant celle de l'emprunt.

En affectant l'entier du capital au désendettement, l'allègement net du compte de fonctionnement serait d'environ 1,7 million de francs à partir de 2007. En 2006, les divers facteurs précités ont une incidence négative sur le compte de fonctionnement, comme nous l'avons indiqué dans le rapport à l'appui du budget.

3.2. Propositions de la minorité de la commission

Proposition 1

La minorité de la commission veut aussi affecter une part substantielle des versements de la BNS à la réduction du volume des emprunts de l'Etat. Elle propose de constituer à cet effet un fonds d'investissements de 220 millions de francs dont le rôle serait "de reprendre en priorité à son compte le renouvellement d'emprunts arrivant à échéance".

Selon la description qui en est faite, l'Etat considérerait ce fonds comme un prêteur institutionnel extérieur. Le fonds "prête" son capital à l'Etat de sorte que sa fortune, formée initialement de

disponibilités, se transforme en une créance envers l'Etat. La fortune du fonds ne diminue donc pas lorsqu'il "prête" à l'Etat, mais change de nature. Les "prêts" du fonds à l'Etat seraient reconduits d'échéance en échéance ou accordés pour une durée indéterminée – à défaut de quoi l'Etat devra à un moment donné emprunter sur le marché pour restituer les prêts au fonds.

L'Etat rémunère ses "emprunts" d'un intérêt de 1,5%, de sorte que la fortune du fonds augmente constamment et lui permet de "réduire parallèlement et au fil des décennies sa dépendance face aux prêteurs extérieurs".

Cette construction soulève plusieurs problèmes:

- en réalité, le capital du fonds permettra à l'Etat de rembourser des emprunts à hauteur de 220 millions de francs correspondant au montant affecté à cette fin;
- au-delà de ce montant, les mécanismes envisagés pour maintenir la valeur du fonds et en augmenter progressivement la fortune par la bonification d'un intérêt annuel s'apparentent à la constitution d'une provision ou d'une réserve, sans rapport direct avec l'utilisation du capital provenant des réserves d'or de la BNS.
- cette proposition ne permet pas de réduire le découvert du bilan; au contraire, l'octroi d'un intérêt au fonds entraîne une charge annuelle dans le compte de fonctionnement et péjore ce dernier de même que le découvert au bilan au fil des années.

En admettant, comme le propose la minorité de la commission, que le capital affecté selon ses propositions 2 et 3 serve momentanément au remboursement d'emprunts, les propositions de la minorité de la commission auraient les incidences suivantes sur le compte de fonctionnement:

	2005	2006	2007	2010 ss
Produit des placements ¹⁾	0,9	0,7	0,0	0,0
Economie sur intérêts de la dette ²⁾		5,5	11,5	6,0
Intérêt de 1,5% attribué au fonds d'investissements		3,0	3,3	3,3
Diminution de la part au bénéfice BNS		10,0	10,0	10,0
Diminution (-) ou augmentation (+) de l'excédent de charges	-0,9	+6,8	+1,8	+7,3

¹⁾ Evaluation selon un rendement des placements d'environ 0,7%, compte tenu de l'utilisation progressive des liquidités en 2005 et 2006.

²⁾ Evaluation selon un taux moyen des nouveaux emprunts de 2¾%, les intérêts étant payables la première fois l'année suivant celle de l'emprunt. La diminution de l'économie sur les intérêts de la dette en "2010 et suivantes" reflète la situation qui prévaudrait dès lors que l'Etat aurait versé la part attribuée aux communes et réalisé le projet "TRANSRUN".

Vu qu'une partie seulement du capital servirait au remboursement d'emprunts, et en raison de l'intérêt annuel à bonifier au "fonds d'investissements", les propositions de la minorité de la commission entraîneraient une péjoration du compte de fonctionnement. L'Etat ne tirerait donc aucun avantage des versements de la BNS dans la gestion courante de ses finances.

Proposition 2

L'affectation d'un montant de 100 millions de francs en faveur du projet "TRANSRUN" impliquerait la création d'un fonds spécial au sens de l'article 9 la loi sur les finances. De tels fonds peuvent être créés si l'Etat affecte des recettes à des tâches particulières ou s'il y a lieu de garantir la réalisation de tâches importantes par une couverture préalable des dépenses. Ces financements spéciaux apparaissent dans le budget et les comptes de l'Etat sous les "fonds appartenant à l'Etat".

L'affectation de moyens aussi importants à ce projet ne nous paraît ni souhaitable ni utile. Elle n'est pas souhaitable car l'affectation de recettes à des projets particuliers comporte toujours le risque que ceux-ci soient réalisés en fonction des ressources disponibles et non selon un ordre de priorité s'inscrivant dans une vision politique globale et cohérente. Dans la situation financière actuelle, il est indispensable que tous les projets fassent l'objet d'une évaluation et de priorités fondées sur leur utilité ou valeur ajoutée pour la population et l'économie neuchâteloise, et non sur les ressources permettant de les financer. Le projet "TRANSRUN" ne saurait faire exception.

L'affectation d'une partie du capital au projet "TRANSRUN" n'est en outre pas utile du point de vue de la dette. Si l'Etat place le capital jusqu'au moment de la réalisation du projet, il devra emprunter pour rembourser les emprunts échus en 2005-2006 et la dette ne diminuera pas. Si, comme l'admet expressément la minorité de la commission, l'Etat utilise temporairement les liquidités disponibles pour rembourser des emprunts en 2005-2006, la dette diminuera certes. Mais, une fois ces emprunts remboursés, les liquidités correspondantes ne seront plus disponibles. Au moment de la réalisation du projet "TRANSRUN", l'existence d'un fonds affecté ne dispensera pas l'Etat de devoir conclure des emprunts pour financer l'investissement et la dette augmentera alors à nouveau. Dans les deux cas de figure, le volume de la dette sera le même au bout du compte.

Le Conseil d'Etat vous propose de renoncer à la proposition 2 de la minorité de la commission. Cette proposition ne préjuge pas de la réalisation ou non du projet "TRANSRUN". Celui-ci devra toutefois être évalué et, le cas échéant, réalisé dans le cadre d'une vision globale de la politique financière et des projets d'investissements futurs. Ce faisant, il y aura lieu de prendre en compte également les charges de fonctionnement subséquentes à tout investissement d'envergure.

Propositions 3 et 4

Sur le principe, le Conseil d'Etat entre en matière sur les deux propositions visant à encourager les collaborations intercommunales et les fusions de communes, ainsi que les restructurations de l'administration cantonale. Le volume attribué aux collaborations intercommunales et fusions de communes lui paraît cependant excessif, tant au regard des contraintes financières de l'Etat que des besoins effectifs.

Il faut rappeler qu'une attribution substantielle des versements de la BNS à d'autres fins que le désendettement péjorerait les comptes annuels de l'Etat. Comme nous l'avons relevé, la participation de l'Etat au bénéfice annuel de la BNS diminuera de 10 millions de francs consécutivement à la distribution de l'avoir spécial. Si l'économie en intérêts passifs, suite à la réduction de la dette, ne compense pas la diminution des recettes, l'incidence sur les comptes de l'Etat sera négative. De plus, le découvert ne pourra être réduit qu'à concurrence de la part du capital affectée au désendettement.

Par ailleurs, les collaborations intercommunales et les fusions de communes peuvent déjà être encouragées par le fonds d'aide aux communes. Certaines collaborations sont en outre imposées directement par la législation, ou indirectement par le taux de subventionnement. Selon l'article 15 de la loi sur les subventions, le Conseil d'Etat peut en effet subordonner l'octroi de subventions à une collaboration intercommunale ou fixer les taux de subventionnement de manière à favoriser une telle collaboration.

4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

4.1. Considérations générales

Le Conseil d'Etat souhaite placer le débat sur l'utilisation des versements de la BNS dans le contexte global de la politique financière et des perspectives budgétaires pour les années à venir. Il a développé sa position en lien avec l'élaboration du budget 2006 et les réflexions qu'il a d'ores et déjà menées quant au redressement durable des finances de l'Etat. Nous précisons ici les intentions générales que nous avons présentées dans notre rapport à l'appui du budget 2006 et vous soumettons un amendement au projet de décret de la commission "Or de la BNS".

Comme nous l'avons exposé dans le dit rapport, l'Etat est confronté à une grave crise de ses finances. Le déséquilibre est de nature essentiellement structurelle et il tend à s'aggraver rapidement comme le montrent les difficultés rencontrées pour l'élaboration du budget 2006. La situation se détériorera encore au cours des prochaines années en raison notamment de la correction de la progression à froid dans l'impôt sur le revenu et l'impôt fédéral direct, ainsi que de la disparition progressive des mesures temporaires d'amélioration que nous vous proposons avec le budget 2006.

Le Conseil d'Etat est fermement déterminé à œuvrer au redressement de cette situation préoccupante. Comme il l'a annoncé, il entend s'engager dans des réformes de structures concernant aussi bien les services de l'Etat que ses institutions paraétatiques. Il souhaite aussi

encourager plus activement la réorganisation et la fusion des communes. Il entreprendra une analyse systématique des prestations de l'Etat et déterminera les allègements qui peuvent être proposés. Enfin, il conduira une réflexion de fond sur la politique fiscale, en vue d'améliorer le rendement des impôts sans accroître la pression fiscale.

Un démantèlement précipité de certaines structures ou de certaines prestations de l'Etat, dans le cadre du budget 2006, est toutefois irréaliste. Comme le Conseil d'Etat l'a indiqué, il n'a pas non plus souhaité proposer une augmentation de l'impôt sur le revenu, alors que le pouvoir d'achat de larges couches de la population stagne et que les ménages doivent faire face à la hausse d'autres prélèvements obligatoires (assurance-maladie) et des prix de l'énergie.

Le Conseil d'Etat a également examiné l'opportunité de proposer au Grand Conseil une dérogation au frein à l'endettement pour le budget 2006. La rapide détérioration de l'environnement financier rend en effet ce mécanisme pratiquement irréalisable dans le cadre d'un seul exercice budgétaire. Il n'a cependant pas retenu cette option eu égard à la large approbation de cet instrument en votation populaire.

4.2. Proposition

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat vous propose d'utiliser, à titre exceptionnel, une partie des versements provenant de la BNS pour réduire l'excédent de charges des budgets 2006 et 2007 et éviter ainsi le recours à de nouveaux emprunts.

Le déséquilibre des finances est aujourd'hui tel que l'utilisation des versements de la BNS pour réduire la dette et les charges d'intérêt, de même que pour financer des réformes de structures de l'Etat et des communes, constituent aux yeux du Conseil d'Etat une évidente priorité. La majorité de la commission préconise l'affectation de l'entier du capital au désendettement. La minorité propose également d'affecter le capital principalement au désendettement de l'Etat, aux collaborations intercommunales et aux fusions de communes ainsi qu'à la restructuration des services de l'Etat. Le Conseil d'Etat considère dès lors qu'il existe un assez large consensus quant à l'utilisation prioritaire des versements de la BNS.

L'utilisation partielle du capital pour réduire l'excédent de charges des budgets 2006 et 2007 contribue également au désendettement. Du point de vue de la dette, le résultat est en effet le même, que le capital soit utilisé pour rembourser des emprunts échus ou pour réduire l'excédent de charges et éviter ainsi de nouveaux emprunts.

Le Conseil d'Etat souhaite par ailleurs, comme le suggère la minorité de la commission, utiliser une partie des versements de la BNS pour favoriser des réformes de structures de l'Etat et encourager plus activement les collaborations intercommunales et les fusions de communes. Le fonds d'aide aux communes permet certes déjà de soutenir ces efforts. Ces dispositions ont toutefois eu peu d'effet à ce jour. Le Conseil d'Etat étudie des propositions visant à créer une incitation plus forte auprès des communes, par exemple sous la forme d'une action d'encouragement limitée dans le temps.

En définitive, notre proposition concernant l'utilisation des versements de la BNS vise trois objectifs: alléger la dette de l'Etat par le remboursement d'emprunts échus, réduire l'excédent de charges des budgets 2006 et 2007 et éviter ainsi de nouveaux emprunts, favoriser les réformes de structures de l'Etat et des communes.

Concrètement, nous vous proposons d'utiliser les versements de la BNS comme suit:

- 330 millions de francs, soit la plus grande partie du capital, pour rembourser des emprunts échus;
- 70 millions de francs pour réduire l'excédent de charges des exercices 2006 (35 millions) et 2007 (35 millions) et favoriser ainsi la mise en place de ces deux budgets en respectant le frein à l'endettement et sans augmenter la fiscalité sur le revenu des personnes physiques ni l'imposition des personnes morales;
- 25,8 millions de francs pour favoriser la réforme des structures de l'Etat et des communes.

Toute restructuration implique des investissements afin d'accompagner l'opération. Les restructurations peuvent avoir des incidences sur les postes de travail, par exemple des retraites anticipées ou des suppressions de postes. Or les retraites anticipées entraînent des charges de l'ordre de 100.000 francs par année, et une suppression de poste est souvent accompagnée d'indemnités allant jusqu'à 6 mois de salaire. Par ailleurs, il paraît nécessaire au Conseil d'Etat

d'envisager des mesures complémentaires pour favoriser la réinsertion des personnes qui seraient éventuellement touchées sans pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée. Enfin, dans le cas d'une restructuration, des études peuvent être nécessaires comme lors de déménagements de services, ce qui entraîne aussi des dépenses. Pour ce volet de l'utilisation du fonds, il apparaît à première vue qu'un montant de 5 à 7 millions de francs est nécessaire.

Quant à l'aide aux restructurations des communes, elle devrait favoriser les efforts qui sont entrepris dans la perspective de regroupements et de fusions, voire favoriser l'accompagnement des efforts faits pour l'assainissement de la situation financière. Ce soutien est indispensable compte tenu de la précarité croissante de la situation de nombreuses communes. Pour ce second volet, il faut envisager un montant de 18 à 20 millions de francs, dont la disponibilité sera, elle aussi, limitée dans le temps afin de favoriser la réalisation des mesures envisagées.

4.3. Modalités d'application pratique

Pour réaliser la stratégie précitée en toute transparence, le Conseil d'Etat propose les dispositions suivantes:

- utiliser 330 millions de francs pour rembourser des emprunts arrivant à échéance en 2005 (200 millions) et 2006 (130 millions) et amortir d'un montant correspondant le découvert du bilan. La diminution du découvert ira ainsi de pair avec la diminution effective de la dette;
- constituer un fonds de 70 millions de francs destiné à réduire l'excédent de charges des budgets et des comptes 2006 et 2007 et le recours à de nouveaux emprunts;
- constituer un fonds de 25,8 millions de francs destiné aux réformes de structures de l'Etat et des communes.

Le tableau ci-après illustre les opérations liées au désendettement et à l'allègement des budgets 2006 et 2007:

	Bilan de l'Etat		Compte de fonctionnement	
	Actif	Passif	Charges	Revenus
2005				
1 Encaissement/placement du capital	+ 425,8			+ 425,8
2 Amortissement du découvert	- 330,0		+ 330,0	
3 Création du fonds destiné à alléger les budgets 2006 et 2007		+ 70,0	+ 70,0	
4 Création du fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat et des communes		+ 25,8	+ 25,8	
5 Remboursement de dettes	- 200,0	- 200,0		
2006				
6 Prélèvement à la fortune du fonds		- 35,0		+ 35,0
7 Remboursement de dettes	- 130,0	- 130,0		
2007				
8 Prélèvement à la fortune du fonds		- 35,0		+ 35,0

1. L'encaissement/placement du capital augmente le patrimoine financier (actif du bilan) de 425,8 millions et produit un revenu extraordinaire dans le compte de fonctionnement.
2. Le découvert du bilan est amorti à hauteur du montant qui sera utilisé pour le remboursement d'emprunts en 2006 et 2007 (diminution de la dette).
3. et 4. La constitution des deux fonds provoque une charge dans le compte de fonctionnement et une augmentation du passif du bilan.
5. Le remboursement de dettes diminue le passif du bilan et le montant du patrimoine financier (placements). Il n'affecte pas le compte de fonctionnement.

6. Le prélèvement à la fortune du fonds réduit l'excédent de charges du budget et du compte de fonctionnement et limite le recours à de nouveaux emprunts. Les liquidités correspondantes sont disponibles au patrimoine financier (placements).
7. Cf. ch. 5.
8. Cf. ch. 6.

Quant au fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat et des communes, il sera utilisé à partir de 2006 ou 2007. Si le Grand Conseil accepte notre proposition, nous lui soumettrons ultérieurement des propositions relatives à son emploi.

Comme on le voit, les opérations concernant l'utilisation des versements de la BNS n'affectent pas le résultat des comptes 2005 (sous réserve du produit des placements réalisés en 2005 pour un montant d'environ 900.000 francs). Il n'en serait pas de même si le Conseil d'Etat renonçait à amortir le découvert avant la clôture des comptes. Dans ce cas, les comptes 2005 présenteraient un excédent de revenus en lieu et place de l'important excédent de charges probable. Cet excédent de revenu réduirait toutefois le découvert lors des opérations de clôture. Par conséquent, le découvert sera en définitive le même, qu'il fasse l'objet d'un amortissement comptable avant clôture des comptes ou qu'il soit réduit par l'excédent de revenu lors de la clôture.

La solution que nous préconisons a l'avantage de la transparence. Le Conseil d'Etat est de l'avis qu'il faut renoncer en 2005 à utiliser une partie des versements de la BNS pour améliorer le résultat des comptes, dans la mesure où le budget ne prévoyait pas ces versements extraordinaires. Il nous paraît préférable de présenter les comptes selon les dispositions qui avaient été prévues lors de l'élaboration du budget.

4.4. Incidences sur le compte de fonctionnement

Abstraction faite des prélèvements au fonds pour réduire l'excédent de charges en 2006 et 2007, les incidences sur le compte de fonctionnement sont les suivantes:

	2005	2006	2007	2008 ss
Produit des placements ¹⁾	0,9	0,7	0,0	0,0
Economie sur intérêts de la dette ²⁾		5,5	10,0	11,0
Diminution de la part au bénéfice BNS		10,0	10,0	10,0
Diminution (-) ou augmentation (+) de l'excédent de charges	- 0,9	+ 3,8	0,0	- 1,0

¹⁾ Evaluation selon un rendement des placements d'environ 0,7%, compte tenu de l'utilisation progressive des liquidités en 2005 et 2006.

²⁾ Evaluation selon un taux moyen des nouveaux emprunts de 2¾%, les intérêts étant payables la première fois l'année suivant celle de l'emprunt. L'économie sur les intérêts de la dette est calculée en tenant compte des 200 millions, respectivement 130 millions utilisés en 2005 et 2006 pour rembourser des emprunts échus, ainsi que des 35 millions servant en 2006 et 2007 à réduire l'excédent de charges et les nouveaux emprunts à conclure.

Par rapport à la proposition de la majorité de la commission, l'allègement durable du compte de fonctionnement est un peu plus faible. Seuls 400 millions de francs sont en effet utilisés pour rembourser des emprunts et éviter d'en contracter de nouveaux.

4.5. Compatibilité avec les mécanismes de maîtrise des finances

Les prélèvements au fonds prévus en 2006 et 2007 pour réduire l'excédent de charges du compte de fonctionnement sont-ils compatibles avec les instruments de maîtrise des finances adoptés par le Grand Conseil en février et mars 2005? L'article 57 de la Constitution et l'article 4 de la loi sur les finances exigent un vote à la majorité qualifiée pour les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes pour le canton, une diminution ou une augmentation importante de ses recettes fiscales. La même majorité est requise pour l'adoption de tout budget annuel dérogeant aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement.

Le remboursement d'emprunts échus et le prélèvement de 35 millions de francs en 2006 et 2007 au fonds constitué à cet effet n'entraînent pas de nouvelles dépenses importantes. Tant le recours

à l'emprunt que la création de fonds sont des outils financiers permettant de couvrir des dépenses qui trouvent leur source dans d'autres dispositions légales. Les prélèvements au fonds prévus en 2006 et 2007 produiront certes un revenu dans le budget et le compte de fonctionnement. Il ne s'agit cependant pas d'une recette fiscale, mais d'une opération avec un financement spécial.

Le Grand Conseil a d'ailleurs délégué les compétences en matière d'emprunts au Conseil d'Etat. Pour les emprunts résultant de l'excédent de charges du compte de fonctionnement, cette délégation est fixée dans la loi sur les finances (art. 45, al. 2, let. e). Pour les investissements, le Grand Conseil délègue cette compétence au Conseil d'Etat dans les décrets portant octroi de crédits d'investissements.

Quant aux mesures prévues pour favoriser les réformes de structures de l'Etat et des communes, elles entraîneront bien à terme des dépenses nouvelles. Pour l'heure, notre proposition vise cependant uniquement à constituer un fonds à cet effet. Ainsi que nous l'avons relevé, si cette proposition est acceptée, nous soumettrons ultérieurement au Grand Conseil les projets de lois qui créeront les bases légales nécessaires pour l'emploi de ces ressources. Ces projets seront soumis au vote à la majorité qualifiée si les conditions sont remplies. Jusque là, le fonds ainsi créé sera géré dans le cadre ordinaire de la gestion financière de l'Etat.

Par ailleurs, compte tenu des mesures que nous vous proposons, le budget 2006 est conforme aux limites du frein à l'endettement. Si le Grand Conseil accepte ces mesures (la participation temporaire des fortunes importantes aux efforts budgétaires devra faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée), il ne sera pas nécessaire d'augmenter le coefficient de l'impôt des personnes physiques au sens de l'article 24a, alinéa 3 de la loi sur les finances. Le Grand Conseil pourra ainsi arrêter le budget à la majorité simple.

Dans notre rapport 05.011 concernant les mécanismes de maîtrise des finances, nous avons évoqué la question des attributions et prélèvements aux financements spéciaux. Cette question a été examinée quant à la définition du degré d'autofinancement des investissements, car il s'agissait de déterminer s'il y avait lieu ou non d'exclure les prélèvements aux financements spéciaux des recettes entrant en ligne de compte pour le calcul de l'autofinancement. Voici ce que nous avons relevé à ce propos (cf. rapport 05.011, chiffre 5.2, page 16):

"Le degré d'autofinancement est déterminé selon la définition admise dans le cadre du modèle harmonisé des comptes des cantons et communes. Il exprime l'autofinancement (amortissements du patrimoine administratif + solde du compte de fonctionnement) en pour cent des investissements nets. Les amortissements du patrimoine financier sont constitués en quasi-totalité de non-valeurs et remises fiscales, donc de pertes sur débiteurs qui n'apportent pas d'autofinancement. Ils ne sont pas pris en compte.

Dans le calcul du degré d'autofinancement, le résultat du compte de fonctionnement est pris en compte sans en exclure les attributions et les prélèvements aux financements spéciaux, bien qu'il s'agisse de charges et de revenus non monétaires. Il faut rappeler que les financements spéciaux comprennent principalement les fonds appartenant à l'Etat. Globalement, les dépenses de ces fonds ne peuvent dépasser le montant des recettes, si bien que sur une période de quelques années, les attributions et les prélèvements aux financements spéciaux tendent à s'égaliser. Le fait de ne pas exclure ces mouvements avec les financements spéciaux présente l'avantage de ne pas péjorer le degré d'autofinancement lorsque les prélèvements sont plus importants que les attributions, ce qui se produit normalement lorsque la situation budgétaire est particulièrement tendue".

Dans le cas des prélèvements prévus en 2006 et 2007 au fonds constitué à cet effet, l'Etat disposera en outre effectivement, dans son patrimoine financier, des liquidités correspondantes. Il consacrera en effet 330 millions de francs au remboursement d'emprunts arrivant à échéance. La part des versements de la BNS destinée à réduire l'excédent de charges et le recours à l'emprunt en 2006 et 2007 sera placé jusqu'à son utilisation effective pour la couverture des charges courantes.

4.6. Amendements du Conseil d'Etat

En fonction de ses propositions, le Conseil d'Etat vous soumet un amendement à l'article premier, alinéa 1 du projet de décret de la commission.

Il vous propose également un amendement à l'article 3, alinéa 1. Le décret qui vous est proposé n'est en effet pas soumis au référendum facultatif. Ainsi que nous l'avons relevé ci-devant (chiffre

4.5), le recours à l'emprunt et la création de fonds sont des outils financiers permettant de couvrir des dépenses qui reposent sur d'autres dispositions légales, soumises quant à elles au référendum facultatif. La compétence de conclure des emprunts – et de les rembourser – est d'ailleurs déléguée au Conseil d'Etat.

Pour ce qui est des mesures destinées à favoriser les réformes de structures et des communes, nous vous soumettrons ultérieurement des projets de lois qui créeront les bases légales de ces dépenses. Ces projets de lois seront soumis au référendum facultatif.

5. INITIATIVE DE LA FEDERATION DES ETUDIANTS NEUCHATELOIS

Un comité d'initiative de la Fédération des étudiants neuchâtelois (FEN) a déposé à la chancellerie d'Etat une initiative législative populaire cantonale munie de 6283 signatures, intitulée "L'or de la BNS pour l'avenir et l'innovation".

Les initiants proposent la constitution d'une fondation de droit public, dotée d'un capital inaliénable, avec le montant que le canton de Neuchâtel a encaissé au titre de la redistribution du produit de la vente de l'or excédentaire de la BNS. La fondation aurait pour mission de redistribuer équitablement les intérêts de ce capital en faveur de projets cantonaux visant à soutenir la formation, le perfectionnement et le recyclage professionnels, à valoriser la recherche et créer de nouvelles entreprises, et à encourager la jeunesse et son développement.

La fondation ne se substituerait pas aux tâches dévolues aux collectivités publiques, mais pourrait toutefois prendre des mesures propres afin d'inciter ces dernières à un meilleur engagement dans les domaines qu'elle soutient. La fondation serait administrée par un conseil de fondation nommé par le Conseil d'Etat et composé équitablement de représentants de la jeunesse, des apprentis, des étudiants et des institutions s'occupant du développement économique et des collectivités publiques.

Si cette initiative populaire était acceptée, le Conseil d'Etat devrait en tirer la conclusion que l'utilisation des versements de la BNS qu'il propose ici n'est pas acceptée par la majorité de la population. Dans ce cas, l'Etat devra dégager par l'emprunt les ressources nécessaires à la constitution de la fondation proposée par les initiants. Ainsi que nous l'avons relevé à propos du projet "TRANSRUN", le volume de la dette, qui diminuera suite aux remboursements d'emprunts prévus, augmentera alors de nouveau. A terme, le niveau de la dette sera le même, que les versements de la BNS soient utilisés maintenant pour rembourser des emprunts ou qu'ils soient attribués à la fondation. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il n'y a pas lieu d'attendre l'issue de la votation populaire, le résultat en termes financiers étant identique au bout du compte.

6. SITUATION DANS LES AUTRES CANTONS

Une enquête a été menée auprès des cantons romands afin de connaître la manière dont ils utilisent leur part aux versements de la BNS. Nous résumons ci-après les informations obtenues à ce sujet.

Le canton de Fribourg a reçu 757 millions de francs de la BNS. Ce revenu est comptabilisé en 2005 dans le compte de fonctionnement. Le canton de Fribourg ne prévoit pas d'alimenter des fonds. Le revenu extraordinaire est destiné en priorité à rembourser la dette et à faire face aux futurs besoins de financement. A ce jour, des remboursements ont été opérés à hauteur de 115 millions de francs. Il n'est pas exclu que d'autres remboursements interviennent encore d'ici la fin de l'année. Les prochains remboursements interviendront en fonction des échéances des emprunts sous réserve de négociation pour des remboursements anticipés. Le solde des liquidités fait l'objet de placements selon la règle que la sécurité doit primer sur la rentabilité.

Le Grand Conseil a soutenu finalement le Conseil d'Etat dans ses propositions. Il a renoncé à exiger une loi et à alimenter des fonds. En revanche, une motion a été déposée afin d'accélérer la mise en place de la généralisation d'une deuxième année d'école enfantine à financer en priorité par l'Etat.

Le canton de Genève a reçu 539 millions de francs de la BNS. Ce revenu est comptabilisé en 2005 dans le compte de fonctionnement. Le Parlement genevois a adopté une motion en mai dernier demandant que ce montant soit affecté intégralement au remboursement de la dette. Ceci a été fait. Le Conseil d'Etat a pris un arrêté dans ce sens. Les effets sont positifs sur le compte de fonctionnement et le coût des intérêts. Par ailleurs, une initiative populaire a été lancée pour utiliser le revenu de la vente d'or de la BNS en faveur du logement social. Constatant qu'on ne peut pas dépenser deux fois l'argent, le Conseil d'Etat défendra le point de vue que l'initiative est inapplicable et qu'il s'agira donc d'emprunter et d'augmenter de ce fait la dette, si l'initiative était acceptée.

Le canton du Jura a reçu 260 millions de francs de la BNS. Ces recettes sont comptabilisées en 2005 dans le compte de fonctionnement. Un débat politique a eu lieu avant, pendant et après les versements. Ceux-ci ont d'abord été placés selon les premières échéances des emprunts de l'Etat, puisque leur première utilisation devait être d'amortir la dette cantonale. Toutefois, un montant de 100 millions de francs a été placé pour la fin de l'année dans l'espoir que le sort complet des versements de la BNS soit clairement défini. A l'heure actuelle, ce n'est pas le cas. Le gouvernement va soumettre au Parlement, puis au peuple (vote au début 2006), une proposition de reverser 40 millions de francs aux communes. Ce montant représente le supplément de marge de manœuvre financière capitalisée au-delà de laquelle l'effet de cette opération financière sur le compte de fonctionnement de l'Etat devient négatif (incidence de la diminution annuelle de la part au bénéfice de la BNS). Une provision de 40 millions sera constituée à cet effet, puis dissoute lors du versement effectif aux communes. Selon les indications reçues du canton, les communes voulaient d'abord un tiers, puis 1000 francs par habitant soit 69 millions de francs. La proposition du gouvernement (40 millions) est donc inférieure à leur attente.

Le canton de Vaud a reçu 1046 millions de francs de la BNS. Ce montant a été utilisé pour réduire la dette cantonale par le remboursement d'emprunts, en particulier d'emprunts à court terme. Le canton enregistre ces opérations directement au bilan, sans porter le revenu extraordinaire dans le compte de fonctionnement. L'augmentation des disponibilités a réduit le découvert au bilan, puis ces liquidités ont permis le remboursement d'emprunts.

Le canton du Valais a enregistré dans les comptes 2004 la recette extraordinaire de 1156 millions de francs constituée par sa part au produit de la vente d'or de la BNS. Cette recette a généré un important excédent de revenu au compte de fonctionnement et, partant, une augmentation de la fortune de l'Etat (le canton du Valais n'a pas de découvert au bilan). Le Conseil d'Etat, avec l'appui du Grand Conseil, a décidé d'utiliser ces versements pour le remboursement de la dette.

Comme on peut le constater, tous les cantons romands, à l'exception du Jura, ont décidé d'affecter l'entier des versements de la BNS au désendettement de l'Etat .

En Suisse alémanique, pratiquement tous les exécutifs cantonaux entendent aussi consacrer l'entier ou du moins l'essentiel des versements de la BNS au désendettement, de manière à réduire le découvert ou augmenter la fortune de l'Etat. Le gouvernement du canton de Zurich, par exemple, propose également d'utiliser ces ressources pour rembourser des emprunts échus ou éviter d'en faire de nouveaux en 2006.

Des propositions sont pendantes dans les législatifs de quelques cantons. Elles proposent entre autres l'affectation d'une partie des versements de la BNS en faveur d'un fonds de solidarité (BS, BL), d'un fonds d'innovation (BL), d'une fondation "Avenir Zurich" (ZH), d'un fonds d'investissements futurs (UR), des communes (SH).

Dans le canton de St-Gall, qui a reçu 847 millions de francs de la BNS, le Grand Conseil a accepté en première lecture un projet de loi prévoyant qu'une partie de ces recettes soit attribuée à un fonds dans lequel le canton puisera pour aider à compenser les pertes de recettes consécutives aux baisses d'impôts. Des baisses d'impôts sont aussi envisagées dans les deux cantons d'Appenzell. Il faut souligner toutefois que ces trois cantons ont une faible dette par habitant, comparativement au canton de Neuchâtel.

A la différence de St-Gall, le fonds que nous vous proposons de créer pour alléger les deux budgets 2006 et 2007 n'est pas destiné à compenser des baisses d'impôts. Il doit au contraire favoriser la mise en place des budgets 2006 et 2007 en respectant le frein à l'endettement et sans augmenter le coefficient de l'impôt direct des personnes physiques au sens de l'article 24a de la loi sur les finances.

7. CONCLUSIONS

Nous pensons avoir expliqué nos intentions quant à l'utilisation des versements de la BNS et les raisons pour lesquelles nous vous soumettons un amendement au projet de décret de la commission "Or de la BNS".

Nous soulignons une fois encore que nos propositions s'inscrivent dans le cadre des réflexions que le Conseil d'Etat conduit en vue du redressement durable des finances de l'Etat. Elles contribuent à la réalisation de cet objectif par trois voies différentes mais concordantes: alléger rapidement la dette et les charges financières de l'Etat, donner au Conseil d'Etat le délai indispensable pour mettre en œuvre des réformes de structures et revoir les prestations de l'Etat tout en présentant des budgets 2006 et 2007 conformes au frein à l'endettement, favoriser les réformes de structures de l'Etat et des communes par la mise à disposition des ressources nécessaires à cet effet.

Dans ces perspectives, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'accepter l'amendement ci-après.

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

Neuchâtel, le 26 octobre 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
B. SOGUEL

Le chancelier,
J.-M. REBER

Amendements du Conseil d'Etat

Article premier ¹Le capital (l'avoir spécial) provenant de l'or excédentaire de la Banque nationale suisse (BNS) est affecté comme suit:

- 1. 330 millions de francs au remboursement d'emprunts arrivant à échéance en 2005 et 2006 et à l'amortissement correspondant du découvert au bilan de l'Etat;**
- 2. 70 millions de francs à un fonds destiné à réduire l'excédent de charges des budgets et des comptes 2006 et 2007;**
- 3. 25,8 millions de francs à un fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat et des communes.**

²*Inchangé*

Art. 3 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

TABLE DES MATIERES

Pages

A) RAPPORT DE LA COMMISSION "OR DE LA BNS"

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DECRET	1
2. RAPPEL	3
3. ASPECTS TECHNIQUES RELATIFS A L'AVOIR SPECIAL	3
3.1. Au niveau de la Confédération	3
3.2. Au niveau du canton	4
4. TRAVAUX DE LA COMMISSION	4
5. PROPOSITION	5
6. CONCLUSION	6
Décret relatif à l'utilisation de la part de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse attribuée par la Confédération à l'Etat de Neuchâtel	7

B) RAPPORT DE LA MINORITE DE LA COMMISSION "OR DE LA BNS"

1. INTRODUCTION ET POSITIONS DE PRINCIPE	8
2. DOMAINE D'AFFECTATION NO 1: REDUCTION DU VOLUME DES EMPRUNTS DE L'ETAT	8
2.1. Economie relative au service de la dette	9
2.2. Garantie de la maîtrise des taux d'intérêts pour une part des emprunts	9
2.3. Maintien de la valeur du fonds	9
2.4. Avenir du capital affecté	9
3. DOMAINE D'AFFECTATION NO 2: PROJET PORTEUR D'AVENIR	9
3.1. Bonne base de négociation avec les partenaires	10
3.2. Processus réversible	10
3.3. Capital momentanément à disposition	10
4. DOMAINE D'AFFECTATION NO 3: AIDE AUX COMMUNES	10
4.1. Forme d'aide	10
4.2. Capital momentanément à disposition	10
5. DOMAINE D'AFFECTATION NO 4: MONTANT POUR LA REORGANISATION DES SERVICES DE L'ETAT	11
6. AUTRES PROJETS	11
7. PROJET DE DECRET	11

C) AVIS ET PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

1. INTRODUCTION	13
2. SITUATION ACTUELLE	13
3. APPRECIATION DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	15
3.1. Proposition de la majorité de la commission	15
3.2. Proposition de la minorité de la commission	15
4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT	17
4.1. Considérations générales	17
4.2. Proposition	18
4.3. Modalités d'application pratique	19
4.4. Incidence sur le compte de fonctionnement	20
4.5. Compatibilité avec les mécanismes de maîtrise des finances	20
4.6. Amendements du Conseil d'Etat	21
5. INITIATIVE DE LA FEDERATION DES ETUDIANTS NEUCHATELOIS	22
6. SITUATION DANS LES AUTRES CANTONS	22
7. CONCLUSIONS	24
Amendements du Conseil d'Etat	25