Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
- **d'un projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales)**
- **d'un projet de loi portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur les finances (frein à l'endettement)**

(Du 22 décembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Notre canton est confronté depuis de nombreuses années à des déficits chroniques qui ont entraîné une forte augmentation de la dette et du découvert du bilan. Après une amélioration passagère au tournant du siècle, le déséquilibre s'est à nouveau fortement creusé durant les dernières années.

Dans le programme de législature 2002-2005, le Conseil d'Etat avait indiqué son intention de conduire une réflexion sur de nouveaux instruments institutionnels de maîtrise des finances. La commission de gestion et des finances du Grand Conseil a également traité cette question.

Avec le présent rapport, nous vous proposons d'introduire deux instruments institutionnels dont la mise en œuvre nécessite des procédures différentes:

- *un frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales;*
- *un frein à l'endettement.*

Le frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales, par le fait qu'il introduit le principe du vote à la majorité qualifiée pour certaines décisions du Grand Conseil, implique une modification de la Constitution soumise au référendum obligatoire.

Le frein à l'endettement vise à limiter la croissance de la dette et du découvert du bilan en fixant des règles plus contraignantes pour l'élaboration des budgets annuels. Il peut être introduit par une modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur les finances.

1. INTRODUCTION

Dans le programme de législature 2002-2005, le Conseil d'Etat avait annoncé vouloir mener une réflexion sur de nouveaux mécanismes de maîtrise des finances.

Un postulat 01.162 des groupes radical et libéral-PPN, accepté le 3 décembre 2001, demande par ailleurs au Conseil d'Etat de procéder à une étude de cette question.

A notre demande, le service financier a examiné les mesures en vigueur ou à l'étude dans d'autres cantons et élaboré des propositions concrètes pour des mécanismes de frein aux dépenses, de frein à l'endettement et d'amortissement du découvert. Après en avoir pris connaissance, le Conseil d'Etat a transmis ces propositions pour un échange de vues à la commission de gestion et des finances. La commission a traité cette question au cours de plusieurs séances tenues en novembre 2002 et au début de l'année 2003. En janvier 2003, elle a en outre entendu une délégation de la commission de gestion et des finances du canton de Fribourg.

En fonction des avis exprimés par la commission de gestion et des finances, le service financier a élaboré de nouvelles propositions à l'attention du Conseil d'Etat. Celles-ci complétaient notamment le frein aux dépenses par un frein à la baisse des recettes fiscales. Par ailleurs, le frein à l'endettement était assoupli en ce sens que seuls les excédents de charges nés après l'entrée en vigueur des nouvelles règles devaient faire l'objet d'un amortissement.

Dans le cadre d'une première réflexion menée en 2003, le Conseil d'Etat a renoncé à poursuivre dans cette voie, considérant que les mécanismes proposés étaient trop rigides et qu'ils risquaient de créer des blocages dans la réalisation des tâches fondamentales de l'Etat. Il estimait qu'il valait mieux tendre à une amélioration des perspectives financières par des mesures d'assainissement concrètes, comme il l'a fait au travers de nombreux programmes d'économies successifs. Il en allait à la fois de la responsabilité et de la liberté d'action des élus.

Par la suite, le 27 avril 2004, les groupes libéral-PPN et radical ont déposé deux projets de loi relatifs au frein aux dépenses et au frein à l'endettement.

A la lumière des expériences récentes, il faut bien constater que l'élaboration des budgets et de mesures d'assainissement significatives en termes financiers se heurte à des difficultés croissantes. Force est de relever aussi que cette approche, si elle a permis de redresser la situation financière de l'Etat durant les années nonante, n'a pu empêcher le développement d'un nouveau déséquilibre au début de cette décennie. A dix ans d'intervalle, les mêmes causes ont produit les mêmes effets: sous l'effet conjugué des revendications visant à confier de nouvelles tâches ou de nouvelles charges à l'Etat, d'une part, à réduire ses recettes fiscales, d'autre part, l'équilibre budgétaire qui était à portée de main a rapidement cédé le pas à de nouveaux déficits.

Cette situation n'est pas propre à notre canton. Au cours des dernières années, elle a incité la Confédération et nombre de cantons à introduire ou à étudier des mécanismes institutionnels de maîtrise des finances.

Au vu de ces considérations, et de la difficulté à réunir une majorité parlementaire sur ces propositions d'économies, le Conseil d'Etat a décidé d'entrer en matière sur l'introduction d'instruments institutionnels. Dans son rapport à l'appui du budget 2005, il a exprimé le souhait d'instaurer un dialogue constructif à ce sujet avec la commission de gestion et des finances, chargée par ailleurs d'examiner les projets de lois déposés lors de la session d'avril 2004.

Lors de sa séance du 13 septembre 2004, la commission est entrée en matière sur les projets de lois déposés en avril 2004. A la séance de la commission du 25 octobre 2004, les groupes libéral-PPN et radical ont lié leur entrée en matière sur le budget 2005 à la présentation rapide, par le Conseil d'Etat, d'un rapport et de propositions concrètes concernant les instruments institutionnels. Dans la foulée, ils ont exprimé le souhait que le Conseil d'Etat reprenne à son compte les projets de lois précités.

Ce même jour, le Conseil d'Etat a confirmé son entrée en matière sur la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de maîtrise des finances. Il s'est engagé à soumettre dans les plus brefs délais un projet concrétisant ses propositions à la commission de gestion et des finances, et à présenter un rapport au Grand Conseil avant la fin de la législature, accompagné des projets législatifs nécessaires. Reprenant ses déclarations dans le rapport à l'appui du budget 2005, il a souligné qu'il présenterait en même temps un rapport d'intention concernant la réflexion sur le rôle de l'Etat et le développement d'instruments de pilotage stratégique.

Le Conseil d'Etat a soumis à la commission de gestion et des finances deux projets portant sur:

- un frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales;
- un frein à l'endettement.

La commission a examiné ces propositions lors de ses séances des 12, 19 et 30 novembre 2004, sans parvenir à un consensus au sein des groupes politiques. Les points controversés portent principalement sur le frein à la baisse des recettes fiscales, sur l'obligation éventuelle d'augmenter l'impôt direct des personnes physiques si le budget n'est pas conforme aux valeurs limites du frein à l'endettement et sur les dispositions transitoires prévues pour cet instrument.

Le frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales, par le fait qu'il introduit des votes du Grand Conseil à la majorité qualifiée, implique une modification de la Constitution. Le frein à l'endettement, sans majorité qualifiée, est compatible avec la Constitution. Il peut être introduit sur le plan législatif.

Toute révision de la Constitution doit faire l'objet de deux délibérations suivies chacune d'un vote du Grand Conseil. Le second débat ne peut avoir lieu qu'un mois après le premier. Afin que ce dossier puisse être traité avant la fin de la législature, le Conseil d'Etat, dans la lettre adressée aux membres du Grand Conseil le 6 décembre 2004, a dès lors indiqué qu'il présenterait ses projets de frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales et de frein à l'endettement à la session de février 2005. Le second débat sur la modification de la Constitution est prévu à la session de mars 2005. La votation populaire pourrait avoir lieu le 25 septembre 2005.

Avec le présent rapport, le Conseil d'Etat donne suite à ses déclarations.

2. CONSIDERATIONS GENERALES

Après l'amélioration progressive des finances de l'Etat intervenue au cours des années nonante, suite aux nombreuses mesures d'assainissement prises, le plan financier 2003-2005 a mis en évidence une nouvelle dégradation des perspectives financières. Même avec une évolution conjoncturelle favorable, il ne faisait guère de doute que ce nouveau déséquilibre était de nature essentiellement structurelle.

Ces prévisions ont confirmé la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles mesures d'assainissement. Dans ce sens, le Conseil d'Etat vous a soumis des propositions avec les budgets 2003, 2004 et 2005. Il a également pris de nombreuses mesures relevant de sa propre compétence.

Le Conseil d'Etat a toutefois relevé les limites de ces mesures ponctuelles. L'expérience montre, en effet, qu'elles ne sont en général acceptées que sous la pression des circonstances, lorsque la situation financière s'est déjà fortement détériorée. Par ailleurs, lorsque la situation financière du canton s'est améliorée (à la fin des années quatre-vingts comme à la fin des années nonante), l'attribution de nouvelles tâches et de nouvelles charges à l'Etat ou la réduction de la charge fiscale ont rapidement mis un terme à l'embellie des finances publiques.

Dans le programme de législature 2002-2005, le Conseil d'Etat a dès manifesté son intention de mener une étude approfondie sur les nouveaux mécanismes de maîtrise des finances. Il voulait juger de l'opportunité d'introduire des mécanismes institutionnels contraignants en évaluant les expériences faites dans d'autres collectivités publiques.

Le Conseil d'Etat a évoqué la maîtrise des subventions, les enveloppes budgétaires et l'amortissement du découvert, ainsi que des instruments institutionnels tels que:

– le frein aux dépenses (vote du Grand Conseil à la majorité qualifiée);
– le frein à l'endettement (limitation des déficits budgétaires).

Avant de présenter nos propositions concernant les instruments institutionnels, il nous paraît utile de faire le point sur les projets et réflexions en cours.

2.1. Maîtrise des subventions

Vu leur importance dans le budget de l'Etat, les subventions accordées constituent un enjeu essentiel de la politique financière. La loi sur les subventions, adoptée par le Grand Conseil en 1999, a précisément pour but de mieux maîtriser ces dépenses et de garantir un meilleur contrôle de leur utilisation.

La loi charge le Conseil d'Etat de dresser l'inventaire des subventions prévues par le droit cantonal et de les répartir entre les indemnités et les aides financières. Ces deux catégories sont soumises à des règles différentes, notamment lorsque les ressources disponibles ne permettent pas de donner suite à toutes les demandes. En outre, le Conseil d'Etat est chargé de contrôler périodiquement que la législation applicable en matière de subventions répond aux critères fixés par ladite loi.

Dans le règlement d'exécution de la loi, du 5 février 2003, nous avons précisé les dispositions légales concernant l'inventaire des subventions et le contrôle périodique de la législation en la matière. L'inventaire des subventions sera publié périodiquement dans la Feuille officielle et sur Internet, mais au moins une fois par législature. En l'occurrence, l'inventaire arrêté au 31 décembre 2003 a été publié le 12 novembre 2004.

Le règlement d'exécution définit aussi les responsabilités quant au contrôle périodique des subventions. Le Département des finances et des affaires sociales est chargé d'élaborer une méthodologie et de proposer une organisation et une planification appropriées. Il coordonne le contrôle périodique des subventions, dont l'exécution est confiée aux départements concernés. Dans ce sens, le service financier a développé, avec l'appui notamment du service juridique, une méthodologie qui s'inspire de celle mise en oeuvre par le canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat a adopté la méthodologie et l'organisation proposées le 23 juin 2004, de même que la planification des travaux pour l'année 2004. Durant cette année, il a été procédé d'abord à un nombre limité

d'évaluations afin de tester la méthode et de l'adapter si nécessaire. Dès 2005, le contrôle périodique des subventions se déroulera régulièrement selon une planification des tâches fixée chaque année par le Conseil d'Etat.

2.2. Enveloppes budgétaires

Pour les subventions à l'exploitation, la loi sur les subventions donne au Conseil d'Etat la possibilité de prévoir une enveloppe budgétaire en lieu et place de la couverture du déficit. Dans le règlement d'exécution, le Conseil d'Etat a précisé et structuré le système de l'enveloppe budgétaire. Celle-ci doit être liée à un mandat de prestations définissant clairement les objectifs à atteindre et prévoyant les dispositions financières à prendre lorsqu'elle n'est pas entièrement utilisée ou est dépassée. C'est en particulier dans le domaine des institutions paraétatiques que le système des enveloppes budgétaires pourrait procurer des gains d'efficacité. Il appartient aux départements concernés de mettre en œuvre cet instrument lorsqu'ils le jugent opportun.

Dans son rapport concernant la poursuite de la démarche GESPA, du 25 septembre 2002, le Conseil d'Etat a relevé que l'utilisation d'enveloppes budgétaires dans le cadre du budget de l'Etat fera également l'objet d'une réflexion. Ce système devrait aller de pair avec l'attribution de mandats de prestations aux services concernés de même que la mise en œuvre d'une comptabilité analytique. Il conduirait par exemple à présenter le budget de certains services sous la forme de groupes de prestations plutôt que selon les diverses lignes de crédits. Il n'a pas pour objectif prioritaire de réaliser des économies, mais de gérer plus efficacement les ressources de l'Etat. Ces réflexions devraient être concrétisées dans une révision de la loi sur les finances, sur laquelle le Conseil d'Etat a l'intention de se déterminer au cours de la prochaine législature.

2.3. Nouveaux mécanismes de maîtrise des finances

Le but commun de ces instruments est de favoriser un meilleur équilibre entre les dépenses et les recettes, partant d'empêcher les déficits chroniques du budget de fonctionnement, de maîtriser le financement des investissements et de stabiliser, voire de réduire la dette.

Comme dans d'autres collectivités publiques, notre loi sur les finances (art. 3, al. 2) prescrit que le budget de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. Dans l'optique d'une politique anticyclique (keynésienne), cela signifie que les déficits admis en période de faible conjoncture devraient être compensés par des excédents de revenus en période de haute conjoncture.

L'expérience montre que ces règles ne sont généralement pas appliquées, notamment en période de haute conjoncture où les revendications visant à réduire simultanément la fiscalité et à améliorer les prestations ne permettent que rarement des excédents de revenus. Les mécanismes institutionnels visent, par des voies diverses, à créer un cadre juridique et financier plus contraignant, assorti de sanctions en cas de non respect.

Des mécanismes institutionnels ont été adoptés par la Confédération et dans plusieurs cantons (Grisons, Lucerne, Zurich, Nidwald, Berne, Valais, Vaud, Argovie). Le canton de St-Gall connaît un frein à l'endettement depuis 1929, celui de Fribourg depuis 1960. Des projets sont à l'étude ou en phase parlementaire dans les cantons de Bâle-Ville, Soleure et Tessin. Dans les cantons de Genève et Vaud, un projet a été refusé en votation populaire à fin 1998, mais la nouvelle Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003, prévoit dorénavant également des mécanismes institutionnels.

Les mécanismes institutionnels mis en œuvre par la Confédération et les cantons sont assez divers. On retrouve cependant assez régulièrement les éléments suivants:

– un frein aux dépenses (vote à la majorité qualifiée des dépenses importantes) parfois combiné avec un frein à la modification des impôts;

– un frein à l'endettement visant à contenir – ou à éviter – les déficits budgétaires;

– l'obligation d'amortir l'excédent de charges si les comptes ne sont pas équilibrés, selon des modalités diverses;

– une clause d'exception permettant de déroger au frein à l'endettement lors de circonstances extraordinaires (crise économique, catastrophe naturelle, charges ou tâches nouvelles imposées par la Confédération, etc.).

Un tableau synoptique des instruments en vigueur ou à l'étude figure en **annexe 1**.

Frein aux dépenses

La Confédération et le canton d'Argovie, en particulier, connaissent un mécanisme institutionnel de frein aux dépenses. Le propre de ce mécanisme est d'agir sur les dépenses en amont, lors de leur approbation par le Parlement, en imposant, à partir d'un certain seuil, une majorité qualifiée. Il a un caractère préventif en ce sens que les décisions portant sur des dépenses importantes requièrent un large consensus du Parlement. Le canton d'Argovie a également mis en œuvre un frein à la modification du coefficient d'impôt (à la hausse ou à la baisse).

Frein à l'endettement

Les mécanismes de frein à l'endettement agissent au niveau des budgets et des comptes des collectivités publiques. La plupart des réglementations fixent une limite à la croissance des dépenses (en fonction des revenus ou du PIB) ou un plafond au déficit budgétaire (généralement en pour-cent des revenus), assortis de mécanismes institutionnels plus ou moins contraignants en cas de non-respect.

Le frein à l'endettement de la Confédération s'applique au déficit du compte financier qui englobe aussi bien les charges et les revenus de fonctionnement que les dépenses et les recettes d'investissements. Les mécanismes cantonaux se réfèrent en général à l'excédent de charges du compte de fonctionnement. Les cantons de Bâle-Ville, Lucerne et Valais, et dans une certaine mesure celui du Tessin, prennent toutefois aussi en compte l'endettement induit par les investissements.

Dans la plupart des cas, des déficits sont admis temporairement afin de tenir compte de la situation conjoncturelle ou d'autres circonstances exceptionnelles. Le canton de St-Gall connaît depuis longtemps la règle la plus stricte: tout déficit du compte d'Etat, s'il n'est pas couvert par des fonds propres, doit être amorti dans le deuxième exercice budgétaire suivant.

Certaines dispositions cantonales imposent une hausse de la quotité d'impôts pour rétablir l'équilibre ou, en cas de refus par le législatif ou par le peuple, l'obligation faite au Grand Conseil, sur proposition du gouvernement, de réduire les dépenses.

Amortissement du découvert

La loi cantonale sur les finances (art. 3, al. 3) stipule que l'Etat doit amortir le découvert de son bilan, en tenant compte de la situation économique. Cette disposition a été introduite dans la loi en 1996, lors de la suppression du fonds de réserve destiné à parer aux fluctuations de diverses recettes fiscales. Elle s'inscrit dans la ligne de l'article 3, alinéa 2, de la loi sur les finances qui précise que le budget de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme.

Des dispositions analogues existent dans la loi sur les finances de la Confédération, ainsi que dans la plupart des cantons. Elles signifient que le budget doit être élaboré en tenant compte de ses répercussions conjoncturelles et sociales. L'amortissement du découvert en période d'excédents de charges reste sans effet s'il entraîne une augmentation correspondante du déficit. La réduction effective du découvert passe par une diminution des dettes, laquelle suppose un excédent de financement du compte administratif. Pour y parvenir, il faut soit réduire les dépenses, soit augmenter les impôts ou encore diminuer fortement le volume des investissements. Or, ces mesures peuvent se révéler inadéquates en période de difficultés économiques.

Plusieurs cantons connaissent toutefois des dispositions plus précises concernant l'amortissement du découvert, généralement sous la forme d'une durée d'amortissement maximum ou d'un taux d'amortissement minimum. Il en est de même de la loi cantonale sur les communes et de son règlement d'exécution. Selon ladite loi, le budget de fonctionnement des communes doit en principe être équilibré. Il peut être refusé par le Conseil d'Etat s'il présente un déficit supérieur à la fortune nette. Le règlement précise que le découvert doit être amorti au plus vite. Le taux d'amortissement est de 20% au minimum.

L'utilité d'un amortissement au moins partiel du découvert, indépendamment de la situation conjoncturelle, réside dans le fait de le rendre plus visible. Cet amortissement augmente d'autant l'excédent de charges du compte de fonctionnement et crée ainsi une contrainte supplémentaire lors de l'élaboration du budget.

2.4. Réflexion sur le rôle de l'Etat et instruments de pilotage stratégique

Dans notre rapport à l'appui du budget 2005, nous avons fait part de notre volonté de conduire une réflexion de fond sur le rôle de l'Etat, sur ses missions et ses objectifs stratégiques, sur les prestations qu'il devra fournir à l'avenir de même que sur les structures organisationnelles dont il a besoin. Cette réflexion doit aller de pair avec le développement d'instruments appropriés de décision, de contrôle et de communication permettant au gouvernement d'assurer le pilotage stratégique du canton.

Pour réaliser ce projet qui se déroulera sur plusieurs années, le Conseil d'Etat entend mettre en place une organisation appropriée (comité de pilotage, équipe de projet). Les ressources nécessaires émargeront au budget de fonctionnement. Conformément à la démarche proposée à la commission de gestion et des finances, nous présenterons un rapport d'intention au Grand Conseil lors de la session de mars 2005.

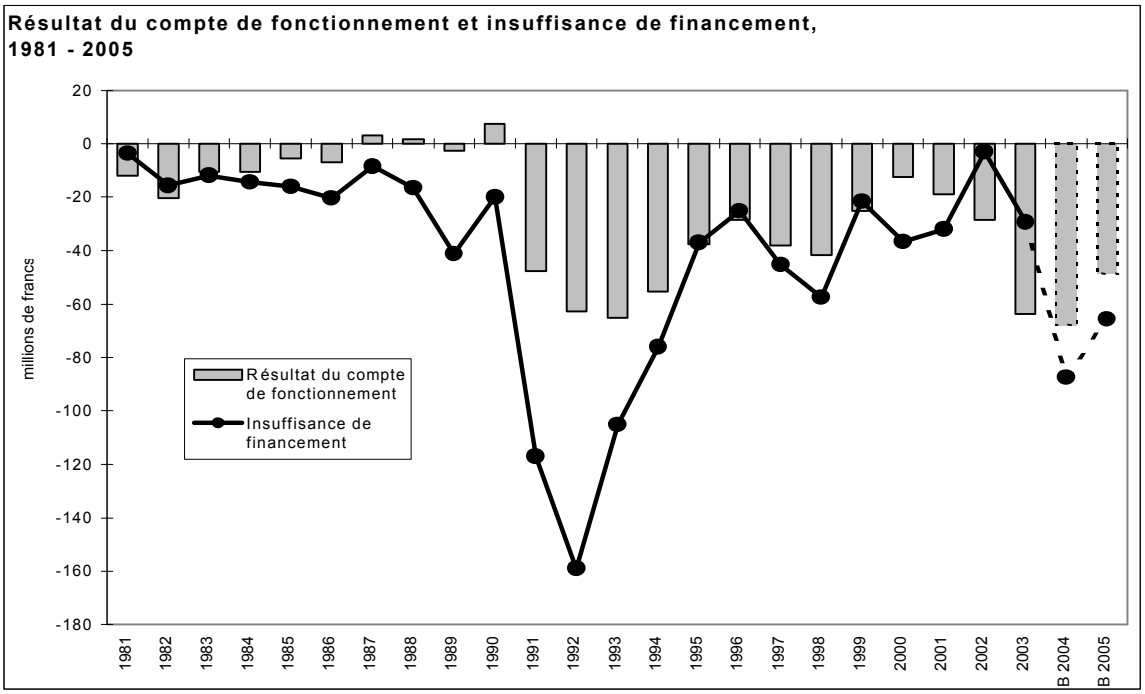
3. EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

Les rapports du Conseil d'Etat à l'appui des budgets et des comptes annuels donnent des indications détaillées sur l'évolution des finances de l'Etat. Ils présentent aussi les indicateurs financiers les plus courants (cf. partie statistique).

Nous renonçons ici à une analyse étendue. Quelques indications relatives aux données essentielles suffisent en effet à mettre en évidence le déséquilibre chronique des finances de l'Etat.

Le tableau en **annexe 2** montre l'évolution des agrégats financiers les plus significatifs. Nous les commentons brièvement ci-dessous avec une présentation graphique.

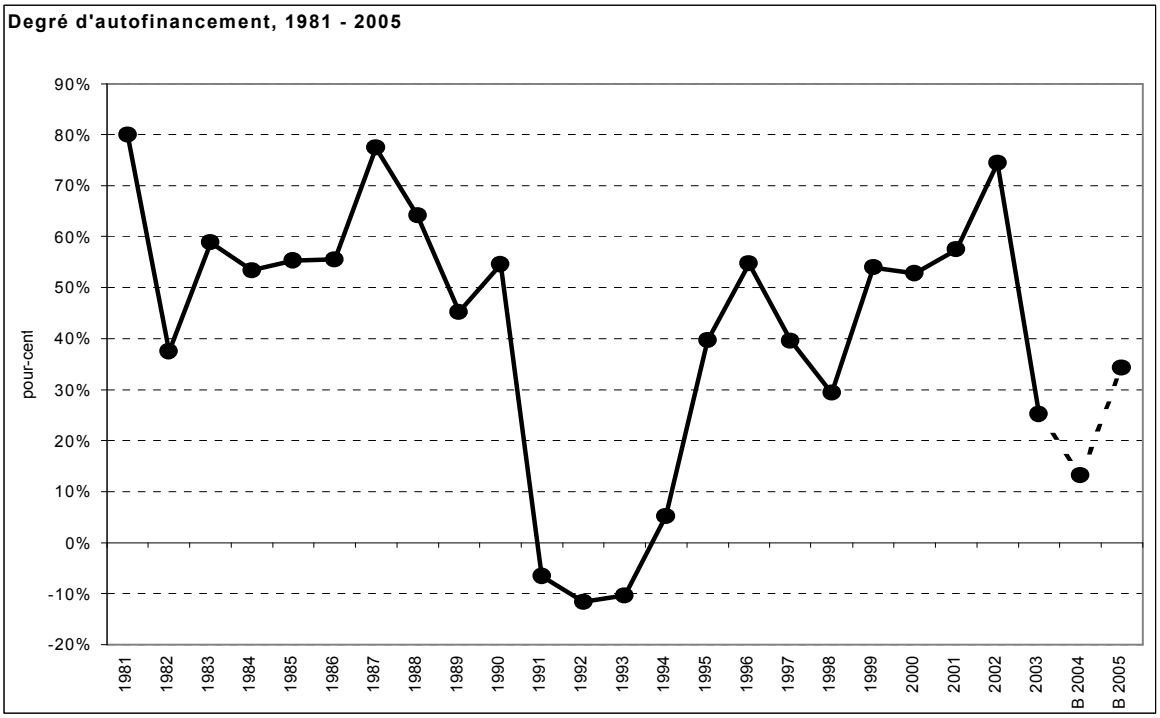
3.1. Excédent de charges et insuffisance de financement



Depuis 1991, les comptes de l'Etat sont régulièrement déficitaires. Jusqu'en 1998 puis à nouveau dès 2002, les excédents de charges sont demeurés constamment proches ou au-dessus de 30 millions de francs. L'exercice budgétaire 2005 est le quinzième à présenter consécutivement un déficit. Durant la période 1981 à 2005, le compte de fonctionnement n'a clôturé que trois fois positivement, avec un excédent de revenus cumulé de 12,3 millions de francs, alors que les déficits cumulés, y compris ceux prévus dans les budgets 2004 et 2005, atteignent 704,8 millions de francs.

L'insuffisance de financement présente une évolution comparable mais avec une plus forte amplitude. Il faut rappeler qu'elle reflète la part des dépenses totales de fonctionnement et d'investissement non couvertes par les recettes courantes et les subventions reçues pour les investissements, soit le montant qui doit être financé par l'emprunt. Après avoir atteint des sommets au début des années nonante suite à l'évolution défavorable des comptes de fonctionnement et à l'effort d'investissement en cours, elle a pu être réduite. La forte augmentation apparue à partir de 2003 résulte davantage du déficit du compte de fonctionnement que d'un volume d'investissements excessivement élevé.

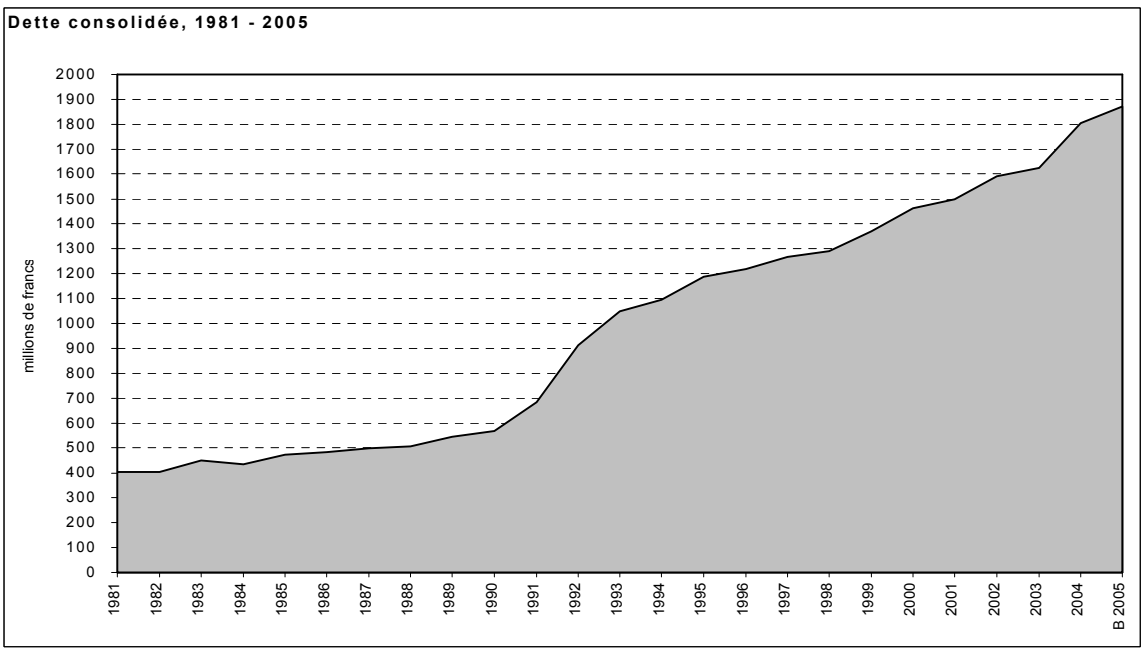
3.2. Degré d'autofinancement



Le degré d'autofinancement indique en pour cent, sous une forme simplifiée, la part des investissements nets qui peuvent être financés par les recettes courantes. Il compare l'autofinancement (amortissements du patrimoine administratif moins excédent de charges) au montant des investissements nets. Le degré d'autofinancement n'a que rarement atteint le taux de 60% qui est le minimum recommandé dans le cadre du modèle de compte harmonisé des cantons, l'objectif à atteindre étant de 80%.

Les valeurs négatives des années 1991-1993 signifient que l'Etat à dû couvrir par l'emprunt une partie de ses dépenses de fonctionnement.

3.3. Endettement



L'insuffisance de financement chronique a entraîné une augmentation rapide de la dette consolidée, particulièrement au début des années nonante et durant les années récentes. De 402 millions de francs à fin 1981, la dette consolidée a passé à 1'805 millions de francs à fin 2004, compte tenu des emprunts effectués durant cette année. Elle devrait atteindre environ 1870 millions de francs à fin 2005.

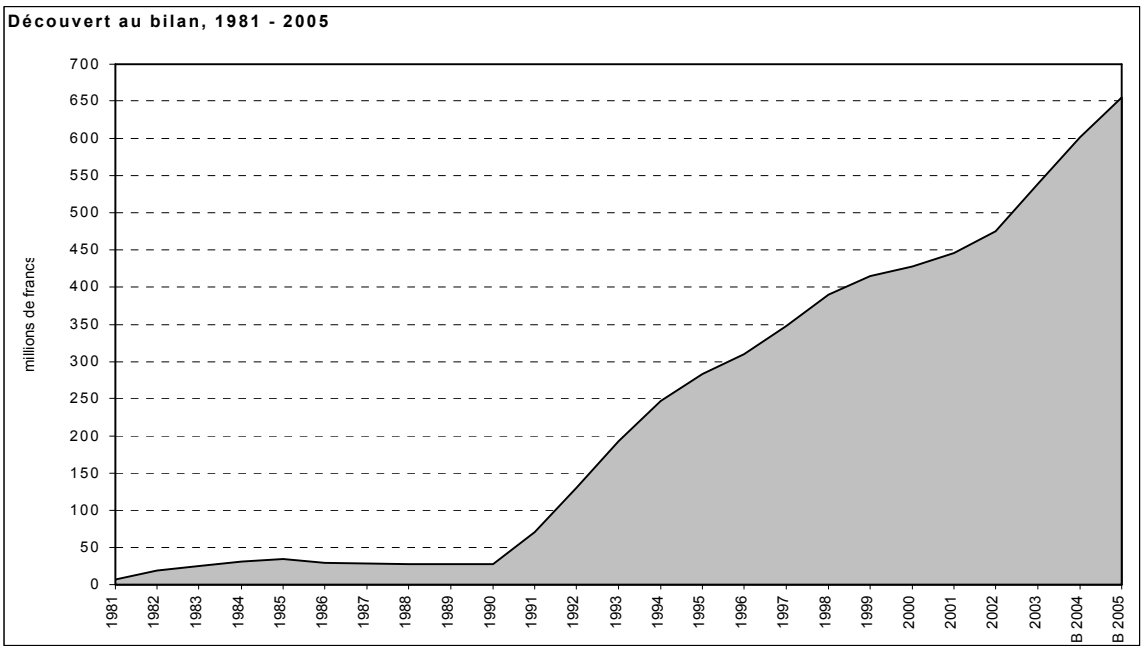
Il faut rappeler que l'évolution de la dette ne dépend pas uniquement de l'insuffisance de financement résultant du compte administratif. Les mouvements de fonds affectant le bilan (par exemple les opérations sur débiteurs et créanciers, les variations des placements à court terme) doivent aussi être pris en considération. De plus, les emprunts sont émis si possible lorsque les conditions du marché sont favorables. Il peut donc se produire un certain décalage entre les budgets et l'évolution réelle de la dette.

Durant les années quatre-vingts, la quote-part de l'endettement, c'est-à-dire la dette consolidée de l'Etat exprimée en pour cent du revenu cantonal, a fluctué aux alentours de 12%. A partir du début des années nonante, elle a progressé fortement et se situe désormais à quelque 22%.

Sans la chute des taux d'intérêt, l'augmentation de la dette aurait entraîné une forte croissance des charges d'intérêt. En réalité, le montant total payé en 2004 (61,8 millions) est pratiquement identique à celui qui avait été versé il y a dix ans (62,0 millions en 1994). Il suffirait cependant que le taux moyen de la dette – actuellement proche de 3,5% – augmente d'un pour cent pour que les charges d'intérêt s'accroissent assez rapidement de 20 millions de francs par année.

Il serait au demeurant illusoire de penser que l'endettement de l'Etat est avant tout lié aux investissements réalisés. Si l'Etat avait connu des comptes de fonctionnement plus équilibrés, donc une meilleure capacité d'autofinancement, l'effort d'investissement n'aurait en effet pas conduit à un endettement aussi important. Les déficits du compte de fonctionnement sont donc bien une source importante de l'endettement.

3.4. Découvert du bilan



Parallèlement à la dette consolidée, le découvert du bilan (excédent du passif sur les actifs), a également progressé fortement, passant 6,5 millions de francs en 1981 à 538 millions de francs à fin 2003. Selon les budgets 2004 et 2005, il devrait atteindre environ

655 millions de francs à fin 2005. Ce montant sera vraisemblablement dépassé compte tenu des emprunts réalisés en 2004.

3.5. Déficit conjoncturel et déficit structurel

Le déséquilibre budgétaire apparu au début des années nonante résultait en partie de la crise conjoncturelle, mais dans une plus large mesure encore de causes structurelles. Parmi celles-ci, il faut rappeler la réduction de 8% de l'impôt direct cantonal accordée dès 1989, l'augmentation des charges salariales suite notamment à l'introduction du treizième salaire et à la hausse des effectifs, les tâches nouvelles confiées à l'Etat et l'effort d'investissement réalisé pour améliorer les infrastructures du canton. Comme le Conseil d'Etat l'a souvent relevé, ce déséquilibre structurel a pu être comblé pour l'essentiel par les mesures d'assainissement et de rationalisation mises en œuvre au cours de la décennie écoulée. L'amélioration de la conjoncture au tournant du siècle a par ailleurs amélioré les rentrées fiscales.

Le déficit budgétaire qui s'est amplifié au cours de la présente législature s'explique en partie aussi par le retournement de la conjoncture et la dégradation du marché de l'emploi, qui ont ralenti la croissance des recettes fiscales et donné une nouvelle impulsion aux dépenses sociales. Il trouve cependant son origine avant tout dans les décisions politiques prises au plan cantonal ou fédéral et dans l'évolution à long terme de certaines dépenses. Sans prétendre être exhaustif, il faut rappeler ici:

– les dépenses nouvelles résultant des décisions prises au plan cantonal (amélioration des structures d'accueil de la petite enfance, deuxième année d'école enfantine, développement de l'informatique scolaire, introduction de l'allocation de maternité, amélioration progressive des salaires de la fonction publique et parapublique – en particulier dans le domaine de la santé, augmentation des effectifs de personnel);

– les pertes de recettes consécutives à la réforme de l'imposition des successions et, antérieurement, à la révision de l'impôt direct des personnes morales;

– les dépenses nouvelles résultant des décisions prises dans le cadre de collaborations intercantonales (HES-SO, HES-S2, HEP-BEJUNE);

– la forte croissance des dépenses induites par les mutations démographiques ou sociologiques dans les domaines de la santé et de la prévoyance sociale (aide hospitalière, homes et établissements spécialisés, aide matérielle, contributions à l'AVS/AI et prestations complémentaires notamment);

– les décisions de la Confédération ou d'autres instances fédérales qui ont des incidences sur les finances de l'Etat, notamment la participation des cantons aux hospitalisations en division privée ou semi-privée, la limitation du droit aux prestations de l'assurance-chômage, les programmes d'assainissement des finances de la Confédération, heureusement atténués jusqu'à présent par l'augmentation de la part du bénéfice de la Banque nationale distribuée aux cantons.

En conclusion de cette brève analyse, il apparaît évident que l'Etat est confronté à un déséquilibre durable de ses finances, dont les causes sont avant tout structurelles. Bien que la conjoncture économique ait connu des hauts et des bas durant les 25 dernières années, l'Etat n'a enregistré que quelques rares résultats excédentaires. A chaque fois que l'équilibre était atteint ou semblait proche, la tendance s'est rapidement inversée, en particulier sous l'effet d'allégements fiscaux et de nouvelles charges imposées à l'Etat.

Les perspectives pour l'avenir sont tout aussi préoccupantes. Si des mesures plus efficaces ne sont pas prises pour maîtriser l'évolution des finances, la réalisation de

l'équilibre budgétaire à moyen terme, comme le demande la loi sur les finances, demeurera hors d'atteinte. De toute évidence, l'amélioration espérée de la conjoncture économique ne nous permettra pas, à elle seule, de sortir du cycle des déficits.

4. PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT

Abstraction faite de toute considération politique, un constat s'impose: l'Etat dépense quasiment en permanence plus que les ressources dont il dispose. C'est la conséquence d'un niveau de prestations plutôt généreux en regard des autres cantons et d'un potentiel de ressources – fiscales en particulier – relativement faible. Notre économie cantonale ne produit pas autant de richesses que celle des grands pôles de développement économique du pays, notamment les places financières qui bénéficient largement du franc lourd, alors que celui-ci péjore fortement les cantons exportateurs de l'arc jurassien. L'ignorer dans la gestion des prestations et des finances publiques ne peut que conduire à des déficits chroniques, sauf à aggraver encore la charge fiscale.

Lors de la précédente crise financière, les autorités politiques ont mis en oeuvre avec succès des mesures d'assainissement, grâce à un esprit de consensus souvent envié à l'extérieur. Aujourd'hui, le contexte politique a changé et l'affirmation de positions politiques tranchées tend à prendre le pas sur la capacité de trouver des solutions concertées. Si tous les groupes politiques s'accordent sur la nécessité d'assainir les finances, les intérêts partisans ou sectoriels font souvent obstacle à la mise en œuvre de mesures d'assainissement véritablement significatives.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est convaincu que le rétablissement durable d'un certain équilibre budgétaire passe par la mise en œuvre de nouveaux instruments de maîtrise des finances, à l'instar des dispositions prises dans d'autres cantons. Il propose au Grand Conseil d'introduire deux instruments institutionnels distincts et dont la mise en œuvre nécessite des procédures différentes:

– un frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales;
– un frein à l'endettement.

Le frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales prévoit des votes à la majorité qualifiée du Grand Conseil, alors que celui-ci s'exprime normalement à la majorité des votants. De ce fait, il implique une modification de la Constitution comme nous le préciserons ci-après.

Le frein à l'endettement, en revanche, peut être introduit par une modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur les finances, sujette à référendum facultatif.

Le Conseil d'Etat a tenu compte, dans toute la mesure du possible, des points de vue exprimés par les groupes politiques au sein de la commission de gestion et des finances. Il n'a cependant pu suivre les auteurs des projets de lois dans leur volonté d'introduire pratiquement sans changement les projets de lois déposés en avril 2004. En effet, les mécanismes de maîtrise des finances doivent rencontrer un large soutien politique si on veut les appliquer avec succès et dans la durée.

Nous précisons ci-après les buts visés et les effets attendus des deux instruments proposés. Les modifications nécessaires de la Constitution et des deux lois précitées sont commentées plus en détail dans le chapitre suivant.

4.1. Frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales

Les nouvelles dépenses sont adoptées à la majorité simple par le Grand Conseil. Le référendum financier obligatoire a été aboli dans notre canton. Des dépenses importantes peuvent ainsi être engagées assez facilement.

En revanche, une augmentation des impôts est plus difficile à réaliser, en particulier devant le peuple. Au-delà d'un certain seuil, l'accroissement de la charge fiscale se heurte à l'opposition résolue des contribuables. La concurrence intercantonale et le souci de ne pas prétériter l'attractivité du canton fixent également des limites à la hausse des impôts. Il y a donc une certaine asymétrie dans les décisions concernant de nouvelles dépenses et la création de nouvelles recettes. Cette situation favorise l'apparition de déficits structurels.

Les baisses d'impôts peuvent aussi générer des déficits structurels, si elles ne s'accompagnent pas d'une réduction correspondante des dépenses de l'Etat. Ainsi, les baisses fiscales intervenues à la fin des années quatre-vingts et au début de la présente décennie (impôt des personnes morales, droits de successions, allègements fiscaux pour les familles) ont sans aucun doute aggravé les déficits structurels de l'Etat. Le parallélisme que nous souhaitons établir entre le frein aux dépenses et le frein à la baisse des recettes fiscales, dans le cadre de cet instrument visant à juguler les déficits structurels, tient compte de cette réalité.

Les dispositions constitutionnelles proposées visent à introduire le vote à la majorité qualifiée du Grand Conseil pour les nouvelles dépenses et les allégements fiscaux d'une certaine importance. Il repose sur la conviction que les décisions d'une grande portée financière nécessitent un consensus fort au sein des autorités politiques. Il rétablit en outre un certain équilibre par rapport aux difficultés à dégager de nouvelles recettes et atténue les conséquences de l'asymétrie précitée.

Le frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales agit à la source des déficits budgétaires et exerce ainsi un effet préventif. En effet, les déficits ne naissent pas lors de l'élaboration du budget, mais par les décisions politiques prises par le Grand Conseil en matière de dépenses ou de fiscalité.

Le mécanisme proposé freine la dynamique des dépenses et suppose un large accord pour réduire les recettes fiscales. Utilisé seul, il n'apporte toutefois pas d'appui direct pour l'élaboration des budgets annuels. Pour cette raison, nous proposons de le compléter par un intrument institutionnel visant une politique budgétaire plus restrictive.

4.2. Frein à l'endettement

La loi sur les finances stipule que le budget de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme et que l'Etat doit amortir le découvert du bilan en tenant compte de la situation économique (art. 3). Ces dispositions sont restées sans effet, car elles sont formulées de manière trop générale. De surcroît, la loi ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect.

Le frein à l'endettement repose sur l'idée que l'élaboration des budgets doit faire l'objet de règles plus contraignantes, sans ignorer toutefois les circonstances extraordinaires pouvant justifier temporairement des déficits (crise économique, catastrophe naturelle, charges ou tâches nouvelles imposées par la Confédération, etc.). Il exige une vision plus globale de l'état des finances du canton que le frein aux dépenses.

Pour contenir l'endettement, il importe que ces contraintes s'appliquent aussi bien à l'excédent de charges du compte de fonctionnement qu'aux investissements nets, car ces

deux agrégats déterminent ensemble l'insuffisance de financement. Dans ce sens, les règles proposées fixent un plafond à l'excédent de charges, exprimé en pour cent des revenus, de même qu'un degré minimum d'autofinancement des investissements.

Ces règles sont en outre assorties de diverses sanctions en cas de non-respect. Le Grand Conseil ne pourra arrêter un budget qui n'est pas conforme aux valeurs limites que s'il adopte simultanément une augmentation de l'impôt direct des personnes physiques. De plus, les contraintes fixées pour l'élaboration du budget deviendront plus sévères si les comptes ne sont pas conformes aux valeurs limites durant deux années consécutives. Lorsque les valeurs limites sont dépassées dans les comptes, le dépassement devra en outre être amorti au cours des années suivantes.

Le frein à l'endettement n'est évidemment pas incompatible avec des programmes d'assainissement ponctuels. Si les valeurs limites ne peuvent être atteintes dans le cadre de la procédure budgétaire, des mesures devront au contraire être prises pour rendre le budget conforme aux objectifs définis. Le frein à l'endettement investit donc les autorités politiques d'une responsabilité accrue en matière budgétaire. Le Conseil d'Etat conserve toutefois ses compétences budgétaires et le Grand Conseil sa souveraineté en la matière.

Cependant, si le frein à l'endettement est introduit abruptement alors que le déficit structurel est important, comme c'est le cas actuellement, le mécanisme imposera des contraintes financières telles qu'elles pourraient porter gravement atteinte à d'autres objectifs stratégiques (par exemple, garantir la cohésion sociale, soutenir l'emploi et améliorer l'attractivité du canton). Il faut donc prévoir une entrée en vigueur progressive, en acceptant durant la phase initiale des valeurs limites un peu moins contraignantes.

5. COMMENTAIRES DU DECRET ET DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES

5.1. Décret portant modification de la Constitution

Nécessité d'une révision constitutionnelle

Le canton de Neuchâtel est une république démocratique (art. 1 Cst. NE) et la démocratie se base dans son principe sur une majorité simple, calculée sur l'ensemble des seules personnes qui ont voté. Aujourd'hui, en application de ce principe, le Grand Conseil neuchâtelois adopte à la majorité des votants les lois et les décrets qui entraînent des dépenses. Le peuple a ensuite la possibilité de se prononcer par référendum sur ces lois et décrets (art. 42 Cst. NE).

La garantie des droits politiques consacrée à l'article 34 Cst. permet aux électeurs d'exercer pleinement les droits démocratiques qui leurs sont reconnus par la Constitution et la loi. Cette garantie est violée lorsque le corps électoral ne peut pas s'exprimer sur une modification de la répartition des compétences entre le peuple et les autorités politiques telle qu'elle est prévue par la Constitution cantonale.

L'introduction d'une majorité qualifiée pour adopter certains actes a des influences sur la répartition constitutionnelle des compétences entre le peuple et le Grand Conseil. En effet, cette nouveauté a pour effet de soustraire au peuple toute possibilité de s'exprimer – que ce soit favorablement ou non – sur des actes (lois ou décrets entraînant des dépenses ou ayant comme conséquence une diminution des recettes fiscales) qui n'auraient pas atteint la majorité qualifiée requise, tout en ayant réuni plus de la moitié des voix des votants. Il s'agit d'un transfert de compétences du peuple en faveur du Grand Conseil. Dès lors que la répartition des compétences entre le peuple et les

autorités politiques est inscrite dans la Constitution, et a donc été voulue comme telle par le peuple, une modification de cette répartition implique une révision de la Constitution, soumise au peuple par la voie du référendum obligatoire. Ce principe a du reste été récemment rappelé par le Tribunal fédéral (ATF 1P.39/2004 du 16 juin 2004).

Constitution, article 57, alinéa 3

Le frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales consiste à exiger une majorité qualifiée pour les décisions du Grand Conseil concernant des nouvelles dépenses ou des allégements fiscaux d'une certaine importance. Il tend à agir de manière préventive, en dehors du processus budgétaire, lors des décisions que le législatif est appelé à prendre tout au long de l'année.

Au niveau de la Confédération comme dans les cantons qui connaissent cet instrument, la majorité qualifiée est en général fixée par rapport à tous les membres du législatif. Le frein aux dépenses de la Confédération repose sur la majorité des membres de chaque conseil. Cette majorité étant assez facilement atteinte, le mécanisme reste en partie inopérant. Le Conseil d'Etat propose de fixer la majorité requise à trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (69 voix).

Le vote à la majorité qualifiée ne s'applique qu'aux dépenses nouvelles. Les dépenses liées, dont le principe et l'étendue sont fixés dans une loi (salaires, subventions à l'exploitation, etc.) n'y sont pas soumises. En revanche, la révision de la loi serait soumise au vote à la majorité qualifiée (augmentation réelle des salaires, nouvelle subvention ou augmentation des taux de subventions prévus dans la loi, par exemple).

Les notions de dépenses uniques ou renouvelables s'entendent au sens de la loi sur les finances. Les premières concernent pour l'essentiel les crédits d'investissements, alors que les secondes se rapportent aux dépenses courantes du budget de fonctionnement.

On prendra en compte les dépenses nettes, c'est-à-dire les dépenses brutes diminuées des recettes qui y sont directement liées (subventions acquises par exemple).

Avec une limite de 5 millions de francs, quelque 40% des crédits d'investissements soumis au Grand Conseil durant la présente législature auraient été soumis au frein aux dépenses. Sur les 13 crédits dépassant 5 millions de francs, seuls deux ont été adoptés à une majorité de moins de 69 voix.

Le frein à la baisse des recettes fiscales concerne l'ensemble des impôts de droit cantonal (impôt cantonal direct, impôt foncier, impôt sur les gains en capital, droits de mutations et de successions, taxe sur les véhicules et bateaux). Le montant limite de 5 millions de francs correspond à la diminution annuelle des recettes fiscales. La valeur limite applicable aux dépenses renouvelables ne peut pas être retenue ici. En matière fiscale, il est en effet impossible, la plupart du temps, d'apprécier les incidences d'une modification à 500'000 francs près, du moins pas avec un degré de fiabilité permettant de fonder valablement un vote à la majorité qualifiée.

Constitution, article 57, alinéa 4

Une adaptation des montants prévus à l'alinéa 3 au renchérissement est souhaitable. Les règles concernant l'indexation seront précisées dans la loi. Notre intention est de prévoir une adaptation des montants chaque fois que l'indice suisse des prix à la consommation augmente de 5%.

5.2. Loi portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur les finances

Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)

Article 110, alinéa 3

Actuellement déjà, la Constitution et la loi d'organisation du Grand Conseil prévoient des dérogations au principe de la majorité des votants. Pour des questions de clarification, il est opportun de réserver expressément les dispositions de la Constitution et de la loi qui dérogent au principe de la majorité des votants. Cette précision permet d'éviter des questions d'interprétation en cas de conflit entre la règle générale de l'article 110 et les exceptions qui figurent dans la Constitution ou dans la loi.

Loi sur les finances

Article 4

Cette modification n'est pas liée aux nouveaux instruments de maîtrise des finances. Elle est purement formelle. Il s'agit de biffer la notion de décret "de portée générale" qui n'existe plus dans le droit cantonal depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution et la révision subséquente de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC).

Article 24a (nouveau)

Alinéas 1 et 2

Le mécanisme proposé s'inspire des dispositions en vigueur dans plusieurs cantons, en particulier St-Gall, Fribourg et Valais. Comme indiqué ci-devant, des valeurs limites sont fixées tant pour l'excédent de charges que pour les investissements nets. Ces deux montants déterminent en effet ensemble l'insuffisance de financement et l'endettement.

Les revenus déterminants sont calculés hors subventions à redistribuer et imputations internes, car ces deux groupes de revenus trouvent leur contrepartie en charges. Ils n'ont donc aucune influence sur l'excédent de charges.

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.

Le frein à l'endettement n'impose pas de cadre temporel rigide pour l'équilibre budgétaire. Sur la base du budget 2005, la valeur limite de 2% des revenus (hors subventions à redistribuer et imputations internes) représente un excédent de charges d'environ 32 millions de francs. Elle n'exclut donc pas toute progression du découvert. L'amortissement prévu à l'alinéa 4 devrait cependant freiner cette progression.

Avec un degré d'autofinancement de 70%, respectivement de 80% dans les conditions prévues à l'alinéa 2, la progression de la dette ne sera par ailleurs pas entièrement stoppée. Pour un volume d'investissements nets de 100 millions de francs, la dette augmentera de l'ordre de 20 à 30 millions de francs. Cette progression modérée devrait toutefois permettre de stabiliser la dette en valeur relative, tant en regard du total du budget que du revenu cantonal.

Contrairement à certaines craintes exprimées au sein de la commission de gestion et des finances, le Conseil d'Etat est d'avis que le taux de 70% est adéquat. En dessous de 70%, on considère en général que l'endettement devient important. De plus, en fixant un taux plus bas, la contrainte que doit exercer le frein à l'endettement serait sensiblement affaiblie. Il faut souligner que ce taux sera plus facilement atteint si l'excédent de charges du budget de fonctionnement est sous contrôle. Comme nous l'avons déjà souligné, le degré d'autofinancement dépend en effet aussi bien du montant des investissements nets que du résultat du compte de fonctionnement.

A titre comparatif, le frein à l'endettement appliqué par le canton du Valais exige que le budget de fonctionnement soit équilibré chaque année et que le degré d'autofinancement atteigne 100%.

Alinéa 3

L'alinéa 3 vise à garantir le respect des règles fixées aux alinéas 1 et 2. Si le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne parviennent pas à élaborer un budget conforme aux valeurs limites, dans le cadre de la procédure budgétaire ou par des mesures d'assainissement, le Grand Conseil ne pourra arrêter le budget que s'il adopte une augmentation appropriée du coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques. L'augmentation de la fiscalité n'est cependant pas une fatalité: la règle constitue bien plutôt un garde-fou qui doit inciter les autorités politiques à trouver d'autres solutions. Il leur appartiendra de faire la pesée des intérêts.

En laissant la porte ouverte à une augmentation éventuelle du coefficient de l'impôt des personnes physiques, nous souhaitons que le canton dispose d'une certaine marge de manœuvre pour la réalisation des objectifs stratégiques. Si la maîtrise des finances est un objectif stratégique du Conseil d'Etat, il n'est cependant pas le seul.

Cette disposition est inspirée du frein à l'endettement en vigueur dans le canton de Fribourg. La loi fribourgeoise sur les finances prévoit que le coefficient de l'impôt cantonal direct est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du budget. Le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20% au plus le coefficient annuel. Lorsque l'excédent de charges dépasse la valeur limite, "une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire". Pour autant, Fribourg n'a pas une fiscalité plus lourde que celle de Neuchâtel. Par contre, son endettement est bien plus faible.

A priori, l'alinéa 3 peut sembler contradictoire, car le budget sera conforme aux valeurs limites si le Grand Conseil adopte une augmentation appropriée du coefficient de l'impôt. Cette contradiction n'est cependant qu'apparente.

Diverses situations peuvent se présenter. Si le Conseil d'Etat ne parvient pas à présenter un budget conforme aux valeurs limites, malgré les efforts entrepris pour maîtriser les

dépenses ou trouver d'autres recettes, il n'aura d'autre choix que de proposer au Grand Conseil une augmentation en tout cas temporaire du coefficient de l'impôt. Le cas échéant, il intégrera vraisemblablement cette hausse de l'impôt dans le projet de budget, comme il le fait pour les mesures d'assainissement. Le projet de budget du Conseil d'Etat sera donc conforme aux valeurs limites. Le Grand Conseil ne pourra cependant l'arrêter que s'il adopte simultanément le décret portant augmentation du coefficient. S'il refuse l'augmentation de l'impôt, le Grand Conseil devra exiger du Conseil d'Etat de nouvelles améliorations budgétaires, ou procéder lui-même aux améliorations nécessaires, avant de pouvoir arrêter le budget.

On peut imaginer aussi que le projet de budget présenté par le Conseil d'Etat soit conforme aux valeurs limites, mais que celles-ci se trouvent dépassées suite aux décisions prises par le Grand Conseil lors de l'examen du budget. Cela pourrait être le cas, par exemple, s'il refuse une partie des mesures d'assainissement proposées par le gouvernement. Dans cette hypothèse également, le Grand Conseil ne pourra arrêter le budget que s'il parvient lui-même, ou avec le concours du Conseil d'Etat, à compenser le dépassement des valeurs limites par d'autres améliorations, ou s'il accepte une augmentation du coefficient de l'impôt des personnes physiques.

Néanmoins, que se passerait-il si le Grand Conseil arrêtait malgré tout un budget dépassant les valeurs limites sans adapter le coefficient d'impôt ? Il faut rappeler que le Grand Conseil arrête le budget par un décret non soumis au référendum. Le budget serait donc valablement arrêté et il pourrait être promulgué par le Conseil d'Etat. Cela étant, le Grand Conseil enfreindrait sciemment la loi sur les finances, ce qu'il ne saurait faire sans engager sa responsabilité politique. Le frein à l'endettement deviendrait par ailleurs rapidement caduc.

Il pourrait aussi se produire que le Grand Conseil arrête le budget et adopte simultanément un décret augmentant le coefficient de l'impôt des personnes physiques, mais que, suite à un référendum facultatif, l'augmentation de l'impôt soit rejetée en votation populaire. Dans cette hypothèse, le décret du Grand Conseil relatif au budget ne serait pas non plus remis en cause. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil devraient toutefois tenir compte du vote populaire et veiller à ce que le prochain budget soit conforme aux valeurs limites, sans augmentation de l'impôt.

Alinéa 4

L'amortissement des excédents de charges dépassant la valeur limite applicable à l'exercice budgétaire vise à atténuer la croissance résiduelle du découvert (alinéas 1 et 2). La règle signifie qu'au budget 2008, il faudra par exemple amortir 20% de l'excédent de charges des comptes 2006, et au budget 2009, 20% des excédents de charges des exercices 2006 et 2007, etc., dans la mesure où ils dépassent la valeur limite.

Ces amortissements devant être pris en compte dans la valeur limite concernant l'excédent de charges, ils entraînent une contrainte supplémentaire pour l'élaboration du budget au cours des années suivantes.

Le Conseil d'Etat propose en revanche de renoncer à l'amortissement des excédents de charges s'inscrivant dans la valeur limite, de même que du découvert figurant déjà au bilan. Le cas échéant, ceux-ci seront amortis au moyen d'éventuels excédents de revenus ou de recettes extraordinaires.

Alinéa 5

Comme indiqué, il convient de laisser la possibilité au Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, de déroger temporairement aux règles énoncées lors de circonstances extraordinaires. Le Grand Conseil devra toutefois se déterminer de cas en cas.

Il pourra en particulier considérer comme circonstances extraordinaires: une forte dégradation de la conjoncture économique, une catastrophe naturelle, de nouvelles charges ou tâches importantes imposées par la Confédération, etc.

Le Grand Conseil pourra, par exemple, décider de déroger à l'une ou l'autre des valeurs limites (excédent de charges ou degré d'autofinancement) tout en renonçant à l'augmentation du coefficient de l'impôt des personnes physiques. Il pourra aussi déroger à l'amortissement obligatoire des excédents de charges précédents, voire, dans des situations très difficiles, à l'ensemble des règles du frein à l'endettement.

Dispositions transitoires

L'introduction du frein à l'endettement serait plus aisée si notre canton n'était pas confronté à un important déficit de nature structurelle. Il permettrait alors surtout de gérer les aléas financiers liés à la conjoncture économique. En l'état actuel des finances de l'Etat, l'introduction abrupte du frein à l'endettement ne nous paraît en revanche ni réaliste ni souhaitable au regard des blocages qu'il pourrait entraîner. Il est donc nécessaire de prévoir une entrée en vigueur progressive de ce mécanisme.

Dans ce sens, les valeurs limites sont fixées à 3% pour l'excédent de charges, respectivement 60% pour le degré d'autofinancement, durant les deux premiers exercices budgétaires soumis au frein à l'endettement, soit les exercices 2006 et 2007. Les valeurs limites ordinaires selon l'alinéa 1 (2% et 70%) s'appliqueront à partir du budget 2008, et les valeurs plus sévères selon l'alinéa 2 (1% et 80%) dès le budget 2011, si les comptes 2008 et 2009 ont dépassé les limites ordinaires.

5.3. Entrée en vigueur

Comme nous l'avons indiqué, la modification de la Constitution cantonale sera traitée au Grand Conseil lors des sessions de février et mars 2005. La votation populaire pourrait avoir lieu le 25 septembre 2005. Si la modification de la Constitution est acceptée par le peuple, le Conseil d'Etat fixera l'entrée en vigueur du frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales au plus tard au 1er janvier 2006.

La loi modifiant la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et la loi sur les finances pourra entrer en vigueur après le délai référendaire. Si elle est acceptée par le Grand Conseil lors de la session de février 2005, le Conseil d'Etat fixera l'entrée en vigueur au plus tard au 1er juin 2005. Le frein à l'endettement sera donc applicable pour la première fois lors de l'élaboration du budget 2006.

6. INCIDENCES FINANCIERES

Rétroactivement, il n'est pas possible de dire comment les budgets et les comptes de l'Etat auraient évolués si les deux instruments institutionnels proposés avaient été introduits, par exemple, au début des années nonante. Il est toutefois évident que ces mécanismes auraient nécessité globalement une politique budgétaire plus restrictive.

En examinant les comptes depuis 1991, on constate en effet que l'excédent de charges a nettement dépassé la valeur limite de 2% des revenus (hors subventions à redistribuer et imputations internes) durant la période 1991 à 1998, puis de nouveau depuis 2002. Le tableau en **annexe 3** donne des indications plus précises à ce sujet. A partir de 1994, le budget aurait dû être élaboré dans la limite de 1% des revenus déterminants. Il aurait

donc fallu prendre des mesures plus drastiques que celles qui ont alors été mises en oeuvre, ou augmenter les impôts au-delà de la contribution de solidarité de 2%.

La simulation en **annexe 4** illustre les incidences que le frein à l'endettement pourrait exercé sur les budgets futurs, dans le cadre des hypothèses admises. Elle traduit volontairement une évolution peu favorable des comptes, afin de mettre en évidence les contraintes exercées par cet instrument.

7. INTERVENTION PARLEMENTAIRE

En date du 3 décembre 2001, votre Conseil a accepté le postulat des groupes radical et libéral-PPN 01.162, dont nous rappelons la teneur ci-après:

> **01.162**
> 19 novembre 2001
> **Postulat des groupes radical et libéral-PPN**
> **"Freiner avant le gouffre"**
>
> *Après plusieurs années difficiles le budget de l'Etat devait s'améliorer progressivement jusqu'en 2002 selon les prévisions de la planification financière 1999-2002. En tenant compte d'une amélioration conjoncturelle plus forte que prévue, le budget 2002 aurait même dû se trouver à l'équilibre.*
>
> *Force est de constater que l'essai est manqué et que le parlement et le gouvernement devront s'astreindre à diminuer, voire à supprimer, certaines prestations de l'Etat ainsi qu'à éviter de créer trop de nouvelles charges s'ils entendent sortir notre canton du cycle des déficits.*
>
> *Plusieurs cantons et la Confédération ont mis ou mettent en place des mécanismes de régulation des finances publiques afin de s'imposer une discipline plus stricte en cette matière. Appelés frein aux dépenses, frein à l'endettement ou encore programme de stabilisation, ces systèmes prévoient des rouages institutionnels qui visent à maintenir l'équilibre budgétaire, si ce n'est sur un an, pour le moins sur un cycle pluriannuel.*
>
> *Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier ces différents systèmes et leurs variantes, d'envisager les effets probables de leur application dans le canton de Neuchâtel et de nous faire connaître son jugement sur l'application de telles mesures. Il intégrera notamment cette réflexion dans le processus d'élaboration de la planification financière 2003-2005.*
>
> *Dans son étude, il tiendra notamment compte des expériences réalisées par d'autres cantons et par la Confédération. Il envisagera aussi l'introduction de mesures à durée limitée (dans le style de l'objectif budgétaire 2002 de la Confédération).*
>
> *Signataires: D. Cottier et M. Barben.*

Postulat accepté, non combattu, le 3 décembre 2001.

Les propositions que nous vous soumettons pour l'introduction d'un frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales ainsi que d'un frein à l'endettement, de même que les informations fournies au sujet des mécanismes en vigueur ou à l'étude dans d'autres cantons, répondent aux préoccupations exprimées dans le postulat. Les objectifs du postulat sont donc réalisés.

8. CONCLUSIONS

La réduction du déséquilibre budgétaire et la stabilisation de la dette, sinon sa réduction progressive, constituent aux yeux du Conseil d'Etat des objectifs clés de la politique financière. L'Etat ne pourra en effet accumuler durablement des déficits et s'endetter s'il veut maintenir une capacité de financement suffisante pour soutenir l'emploi, améliorer les conditions cadres de l'économie de même que favoriser la formation et la recherche.

Le Conseil d'Etat est aujourd'hui convaincu qu'il ne sera pas possible d'enrayer le cycle des déficits sans mettre en oeuvre des mécanismes institutionnels de maîtrise des finances. Ces instruments fixeront un cadre à l'action des autorités politiques et des objectifs aujourd'hui indispensables pour la gestion des finances publiques.

Ces instruments ne seront cependant utiles que s'ils sont soutenus par une réelle volonté politique. Celle-ci devra se traduire par des mesures d'assainissement plus substantielles, en termes financiers, que celles prises au cours des dernières années.

Comme nous l'avons indiqué, nous entendons par ailleurs conduire une réflexion de fond sur le rôle et les missions de l'Etat, de même que sur ses prestations et leur financement. Tôt ou tard, il faudra en effet bien réduire ou supprimer certaines prestations moins prioritaires ou dont le financement n'est plus assuré, ou alors trouver de nouvelles sources de financement. Cette réflexion portera aussi sur l'amélioration des instruments de pilotage stratégique du canton.

Le Conseil d'Etat est par ailleurs convaincu que la maîtrise durable des finances passe par une réforme en profondeur des structures des collectivités publiques et de nouvelles formes de collaborations, ainsi que par le développement des activités économiques créatrices d'emplois et de richesses, et par conséquent de rentrées fiscales.

C'est dans ces perspectives que nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport, d'adopter les projets de décret et de loi ci-après et de classer le postulat des groupes radical et libéral-PPN "Freiner avant le gouffre", du 19 novembre 2001.

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

Neuchâtel, le 22 décembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Décret
portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 décembre 2004,

décrète:

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit:

Titre

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE)

Art. 57, al. 3 et 4 (nouveaux)

[3]Doivent être votées à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui induisent:

a) des nouvelles dépenses uniques de plus de 5 millions de francs;

b) des nouvelles dépenses renouvelables de plus de 500.000 francs;

c) des diminutions de recettes fiscales de plus de 5 millions de francs par année.

[4]La loi règle l'adaptation de ces montants à l'évolution des prix.

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

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

Loi
portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur les finances (frein à l'endettement)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 décembre 2004,

décrète:

Article premier La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:

Art. 110, al. 3

[3]Les décisions sont adoptées à la majorité des votants sauf disposition contraire de la Constitution ou de la loi.

Art. 2 La loi sur les finances, du 21 octobre 1980, est modifiée comme suit:

Art. 4

Toute dépense doit reposer sur la Constitution, sur une loi ou sur un décret.

Art. 24a (nouveau)

Frein à l'endettement

[1]Le budget ne peut présenter un excédent de charges supérieur à 2% des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes. Il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%.

[2]Si les comptes des deux derniers exercices budgétaires clos présentent chacun un excédent de charges supérieur à 2% ou un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%, la valeur limite pour l'excédent de charges est réduite à 1% et celle pour le degré d'autofinancement des investissements est portée à 80% pour les budgets des deux prochains exercices.

[3]Le Grand Conseil ne peut arrêter un budget qui n'est pas conforme aux valeurs limites fixées aux alinéas précédents que s'il adopte simultanément une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques dans la mesure nécessaire pour que la

prise en compte de ces revenus supplémentaires permette le respect de ces valeurs limites.

[4]Lorsque le compte de fonctionnement présente un excédent de charges supérieur à la valeur limite applicable à l'exercice budgétaire, le dépassement est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit.

[5]Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut déroger aux alinéas précédents pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires.

Art. 29

Abrogé

Disposition transitoire à la modification du

[1]Les valeurs limites pour le frein à l'endettement sont fixées, pour les budgets des deux exercices qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, à 3% pour l'excédent de charges et à 60% pour le degré d'autofinancement des investissements.

[2]L'article 24a, alinéa 2, est applicable pour la première fois lors de l'élaboration du budget qui prend comme référence les comptes des deux exercices budgétaires qui suivent la période transitoire selon l'alinéa 1.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

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

Annexe 1

Mécanismes de frein aux dépenses et à l'endettement en Suisse: Etat de la situation

	Neuchâtel:		Moyenne cantonale:	
Dette par habitant:	10'903 Fr.	(C 2002)	9'990 Fr.	(C 2002)
Quote-part endettement:	26,1%	(C 2001)	20,3%	(C 2001)

1. Confédération (1995, respect. progressivement dès 2003 pour le frein à l'endettement)

2. Cantons dans lesquels un mécanisme a été adopté

(1) Argovie (entrée en vigueur fixée au 1er janvier 2005)
(2) Berne 2002
(3) Fribourg 1960, complété en 2001
(4) Grisons 1998
(5) Lucerne 2001
(6) Nidwald 2001/02
(7) Saint-Gall 1929
(8) Schwyz 2004
(9) Valais (article constitutionnel adopté par le peuple en 2002; dispositions légales approuvées par le Grand Conseil le 9 juin 2004. Introduction avec le Budget 2005)
(10) Vaud Refusé en 1998 en votation populaire, mais dispositions de maîtrise des déficits introduites dans la nouvelle constitution, du 14 avril 2003
(11) Zurich 2001

3. Cantons dans lesquels un mécanisme est à l'étude ou en phase parlementaire

(1) Bâle-Ville
(2) Soleure
(3) Tessin

4. Cantons dans lesquels un mécanisme a été refusé en votation populaire

(1) Genève 1998
(2) Vaud 1998 (N.B.: autre mécanisme institutionnel adopté par la suite dans la nouvelle constitution, du 14 avril 2003)

1. Confédération

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Confédération – ***Frein aux dépenses*** (*depuis le 1er juillet 1995)* → Endiguer la progression des nouvelles dépenses en imposant l'obtention d'une majorité qualifiée pour les dépenses dépassant un certain seuil *(p. ex. arrêtés fédéraux portant octroi de subventions, requêtes de crédits d'engagement)*	***nouvelles*** dépenses: – uniques > 20 mios – périodiques > 2 mios doivent être adoptées à la majorité de tous les membres de chaque conseil.	Aucune.	La question ne se pose pas.
– ***Frein à l'endettement*** (*mise en œuvre progressive à partir du budget 2003)* (1) empêcher une augmentation de l'endettement (2) prendre en compte la conjoncture tout en éliminant les déficits structurels **Dette par habitant:** env. 17'000 Fr **Quote-part endettement:** 29,3%	Dépenses = Recettes estimées x Facteur conjoncturel [FC] FC = [PIB tendanciel / PIB effectif]	Besoins financiers exceptionnels (p.ex. Swissair) > 0.5% du plafond normalement admis.	Découverts et excédents éventuels gérés par un fonds de compensation, dont le solde est à amortir sur plusieurs années. Montants du fonds > 6% des dépenses de l'exercice précédent sont à compenser durant les 3 prochains exercices.

2. Cantons dans lesquels un mécanisme a été adopté

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Argovie – ***Frein à l'endettement*** *(Mesure approuvée par le peuple le 26 septembre 2004 suite à un référendum. Entrée en vigueur: 1er janvier 2005)* **Dette par habitant:** 3'076 Fr **Quote-part endettement:** 6,7%	– Les nouveaux découverts doivent être amortis en 5 ans (20% an) à partir du budget du deuxième exercice suivant (*soit en t+2*). – Les anciens découverts sont à amortir dès 2007 à un rythme constant de 2%. – Lorsque le budget inclut l'amortissement de découverts, un éventuel déficit du compte de fonctionnement ne peut être approuvé qu'à la majorité absolue des membres du GC. – Le GC peut accroître les taux d'amortissement des nouveaux découverts en cas d'excédent de recettes du compte de fonctionnement. Tout excédent de recettes doit en tous les cas être utilisé à réduire les découverts existants. – Les dépenses et recettes extraordinaires ne sont pas prises en compte dans le calcul du découvert à amortir. Le GC fixe celles-ci lors de l'approbation des comptes, à la majorité absolue des membres. – Toute modification du coefficient fiscal doit être approuvée à la majorité absolue des membres du GC.	En cas de stagnation prévue de l'économie, le GC peut réduire lors de la discussion sur le budget – l'amortissement des nouveaux découverts de 20% à 10%. Il peut les réduire à 0% en cas de récession. – l'amortissement des anciens découverts dès 2007 de 2% à 1%. Il peut les réduire à 0% en cas de récession. **Stagnation:** évolution du PIB réel +/– 0.5% **Récession:** diminution du PIB réel > – 0.5%	La question ne se pose pas.
– ***Frein aux dépenses*** *(Mesure approuvée par le peuple le 26 septembre 2004 suite à un référendum. Entrée en vigueur: 1er janvier 2005)*	– Les nouvelles dépenses ne peuvent être approuvées qu'à la majorité absolue des membres du GC. – Sont concernés les crédits d'engagement pour de nouvelles dépenses uniques > 5 mios et les nouvelles dépenses périodiques (> 0,5 mio par an).	Aucune.	La question ne se pose pas.

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Berne – ***Frein aux déficits*** Equilibre des finances à moyen terme *(approuvé par le peuple le 3 mars 2002; mis en œuvre avec le budget 2003)* **Dette par habitant:** 10'585 Fr **Quote-part endettement:** 24,6%	Budget de fonctionnement annuel équilibré.	Dérogation possible si 60% des membres au moins du GC le décident (p.ex. lors de récessions ou de circonstances extraordinaires).	Excédent de charges du compte d'Etat reporté au budget du deuxième exercice suivant (*soit en t+2*), dans la mesure où il ne peut être couvert par le capital propre. Le découvert résultant d'une dérogation approuvée à la majorité qualifiée doit être amorti dans les quatre ans.
– ***Frein à l'augmentation des impôts*** *(approuvé par le peuple le 3 mars 2002; mis en œuvre avec le budget 2003)*	Majorité des membres du GC requise pour toute augmentation de la quotité d'impôts induisant globalement un accroissement des recettes fiscales du canton.	Aucune.	La question ne se pose pas.
Fribourg **– *Frein aux déficits*** (en vigueur depuis 1960, complété en 2001) **Dette par habitant:** 4'924 Fr **Quote-part endettement:** 14,1%	– Budget de fonctionnement équilibré. – GC ne peut dépasser le total des dépenses proposées par le CE sans prévoir simultanément une réduction des dépenses équivalentes. – Toute proposition parlementaire de réduire les impôts doit être approuvée obligatoirement par le CE et par la Commission d'économie publique. – GC peut décider d'assurer la couverture financière de dépenses importantes et exceptionnelles par la perception temporaire de centimes additionnels à l'impôt cantonal.	Aucune.	Dès que déficit budgétisé >= 3% du total des revenus (*avant imputations internes*), un relèvement du coefficient annuel d'impôts est obligatoire (marge de fluctuation annuelle autorisée limitée cependant à 20%). Lorsque durant deux années consécutives, le déficit du compte de fonctionnement atteint 1% du total des revenus (*avant imputations internes*), la limite du déficit est abaissée de 3% à 2% pour les deux budgets suivants.
– ***Frein aux subventions*** (Entrée en vigueur en 2001)	Subventions nettes de fonctionnement <25% du total du produit fiscal cantonal.	Aucune.	Le CE propose en cas de dépassement du seuil des modifications législatives en matière de subventionnement avant l'année qui suit celle du budget en question.

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Grisons *(Loi sur les finances, du 7 juin 1998)* Equilibre à moyen terme du compte de fonctionnement **Dette par habitant:** 5'285 Fr **Quote-part endettement:** 12,0%	– Compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. – L'élaboration du budget doit tenir compte de la situation économique et de l'état de la fortune. – Les dépenses cantonales ne doivent pas croître dans une optique à moyen terme plus rapidement que la croissance économique. Le coefficient d'impôt doit être maintenu aussi stable que possible.	Des déficits importants du compte de fonctionnement ne sont autorisés qu'en relation avec des mesures de relance de la Confédération ou pour combattre le chômage.	Excédent de charges du compte d'Etat reporté au budget du deuxième exercice suivant (*soit en t+2*), dans la mesure où il ne peut être couvert par le capital propre.
Lucerne *(article constitutionnel et précision dans la loi sur les finances, en vigueur depuis le 1er janvier 2001)* **Dette par habitant:** 8'124 Fr **Quote-part endettement:** 21,3%	– Compte de fonctionnement doit être en principe équilibré. – Degré d'autofinancement minimum est fixé à 80% *(mis progressivement en vigueur depuis le 1er janvier 1996)*. – Réduction des charges, voire augmentation des impôts pour respecter les critères.	La conjoncture économique peut être prise en compte. Le déficit autorisé ne peut cependant dépasser le 4% du rendement brut de l'impôt de base cantonal.	Les découverts éventuels au bilan sont à amortir sur 4 ans (8 ans ou au minimum 12,5% par an si le taux de croissance économique réel < 0,5%). En cas de degré d'autofinancement < 80%, les points manquants vont en augmentation du degré d'autofinancement à atteindre au budget du deuxième exercice suivant (*soit en t+2*).
Nidwald *(article constitutionnel adopté en 2002; modification de la loi sur les finances en vigueur depuis 2001)* **Dette par habitant:** 6'924 Fr **Quote-part endettement:** 12,3%	– Déficit du budget et du plan financier ne doit pas dépasser en moyenne 10% du rendement net estimé de l'impôt de base cantonal. – Réduction des charges, voire augmentation du coefficient d'impôts pour respecter les critères.		Excédent de charges du compte d'Etat reporté et amorti entièrement au budget du deuxième exercice suivant (*soit en t+2*).
Saint-Gall *(en vigueur depuis 1929)* Equilibre des finances doit être obtenu à long terme **Dette par habitant:** 3'678 Fr **Quote-part endettement:** 8,6%	– Déficits annuels ne doivent pas dépasser le produit escompté de l'impôt simple de 3%. Le coefficient annuel d'impôt est à fixer en conséquence. – Un excédent de recettes éventuel peut être utilisé pour rembourser les dettes ou constituer des réserves de capitaux propres.		Tout déficit du compte d'Etat, s'il n'est pas couvert par des capitaux propres, doit être amorti durant le second exercice suivant le déficit (*soit en t+2*).

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Schwyz *(réintroduit en novembre 2003; en vigueur pour une période de 4 ans allant de 2004 à 2007; renouvelable en fonction de la situation financière)* **Dette par habitant:** 3'335 Fr **Quote-part endettement:** 6,6%	Les amendements du GC induisant des dépenses plus élevées ou des revenus moindres que ceux proposés par le CE ne peuvent être adoptés qu'à une majorité des membres du Parlement.	Aucune.	La question ne se pose pas.
Valais *(adopté par le peuple le 22.09.2002, à 72%. Loi d'application du 9 juin 2004. Mise en application avec le budget 2005)* **Dette par habitant:** 9'090 Fr **Quote-part endettement**: 26,9%	– Excédent de revenus et excédent de financement des investissements. – Au besoin, le CE propose au GC lors de la préparation du budget les modifications légales nécessaires au respect de ce principe.	Possible selon la conjoncture économique ou en cas d'événements extraordinaires.	En cas de compte déficitaire ou d'une insuffisance de financement, l'amortissement de ces découverts doit être porté au budget du deuxième exercice suivant (*soit en t+2*).
Vaud *(mécanismes institutionnels contenus aux articles 163 à 165 de la nouvelle constitution cantonale, du 14 avril 2003; une loi d'application doit encore être élaborée, suite à une décision récente du TF)* **Dette par habitant:** 13'065 Fr **Quote-part endettement:** 25,8%	– En règle générale, budget de fonctionnement équilibré. – Les recettes doivent en tous les cas couvrir les charges avant amortissements. – Tout projet de loi ou décret entraînant des charges nouvelles doit être financé, au besoin par des mesures fiscales ou compensatoires.	Approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert majorité absolue des membres du GC.	– Si dans les comptes les recettes < charges avant amortissements, ➔ mesures d'assainissement portant sur le montant du dépassement. – Les mesures d'assainissement nécessitant des modifications législatives sont soumises au corps électoral. Pour chaque mesure, le vote oppose la modification législative à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent.
Zürich *(adopté en 1999, en vigueur depuis 2001)* (1) Equilibre du compte de fonctionnement à moyen terme (2) Amortissement du découvert (3) Décisions à la majorité qualifiée **Dette par habitant:** 7'266 Fr **Quote-part endettement:** 13,0%	– Les décisions relatives aux dépenses ne peuvent être approuvées qu'à la majorité des membres du GC. – Si l'équilibre du compte courant est menacée à moyen terme, le CE revoit prioritairement les dépenses (contenu, urgence) et soumet au GC les mesures nécessaires en vue de diminuer durablement les dépenses. – Le découvert du bilan doit être amorti à raison d'au moins 20% par an. – Le coefficient fiscal est fixé pour chacune des 3 années à venir. Une augmentation ne peut servir qu'à couvrir 50% au maximum de l'amortissement du découvert reporté au budget.	Aucune.	La question ne se pose pas.

3. Cantons dans lesquels un mécanisme est à l'étude ou en phase parlementaire

	Règle	**Dérogation**	**Mécanismes en cas de non-respect**
Bâle-Ville (*Rapport du CE au GC du 4 février 2003 modifiant la loi sur les finances. Traitement et mise en vigueur ouverts*) Stabilisation de l'endettement à moyen terme **Dette par habitant:** 27'509 Fr **Quote-part endettement**: 43,9%	La quote-part d'endettement net (endettement net / revenu cantonal) ne doit pas dépasser à moyen terme le seuil de 20%. La croissance tendancielle du revenu cantonal *réel* et des recettes fiscales sont estimées à 1,5%. Des objectifs sont définis tant pour les dépenses nettes de fonctionnement que pour les investissements nets, selon les principes suivants: **Si quote-part endettement <= 20%:** →Les dépenses nettes (fonctionnement, investissements) de l'exercice suivant peuvent croître du taux prévu pour la **phase d'extension** (1,5% + renchérissement). **Si Quote-part endettement > 20%** ou **Phase de correction entreprise lors du dernier exercice et quote-part endettement > 17%:** →Les dépenses nettes (fonctionnement, investissements) de l'exercice suivant ne peuvent croître que du taux prévu pour une **phase de correction** (renchérissement uniquement). Gestion de **deux fonds de compensation distincts** (fonctionnement, investissements), dans lesquels sont comptabilisées les variations +/– entre objectifs et résultats des comptes. Un solde positif peut être utilisé en faveur du prochain budget. Un solde négatif est à amortir lors du prochain budget au taux de 25%. Les bonifications aux fonds de compensation ne peuvent dépasser 10% de l'objectif de l'année précédente pour les dépenses nettes de fonctionnement et 30% pour les dépenses nettes d'investissement.	Dérogations possibles au mécanisme moyennant une majorité absolue des membres du GC (2/3 des membres du GC pour la renonciation provisoire à l'amortissement des soldes nets cumulés des fonds de compensation).	La question ne se pose pas.

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Soleure – ***Frein aux déficits et à l'augmentation des impôts*** ➢ empêcher la constitution de nouveaux découverts et l'accroissement de la dette ➢ rendre plus difficile la possibilité d'augmenter les impôts pour atteindre les objectifs financiers *(rapport CE du 25 novembre 2003. Traitement et mise en vigueur ouverts)* **Dette par habitant:** 6'255 Fr **Quote-part endettement:** 13,9%	– Budget de fonctionnement annuel doit être équilibré. – Au besoin des mesures d'économies du côté des dépenses doivent être décidées. – Si nécessaire, recours à la clause d'urgence pour modifier des dispositions légales. Dans ce cas, ces modifications doivent être limitées dans le temps et soumises au référendum si leurs effets s'étendent sur plus d'une année. – Réalisation par étapes: déficit d'au maximum 16 mios en 2006, 8 mios en 2007, et 1% des recettes fiscales des personnes physiques en 2008. – Une augmentation du coefficient d'impôts n'intervient qu'en dernier recours, et ne peut être décidée qu'à la majorité absolue des membres du GC.	Dérogation possible, en particulier en cas de situation conjoncturelle difficile. Dans ce cas, une majorité absolue des membres du GC est requise. Le déficit ainsi décidé est à amortir sur 4 ans.	L'excédent de charges non budgétisé du compte d'Etat est reporté au budget du deuxième exercice suivant (*soit en t+2*), pour autant qu'il ne puisse pas être couvert par du capital propre. Un amortissement de l'excédent de charges non budgétisé du *compte* d'Etat peut être exceptionnellement étendu sur 4 ans. Une majorité absolue des membres du GC est alors nécessaire.
– **Amortissement du découvert accumulé** *(rapport CE du 25 novembre 2003. Traitement et mise en vigueur ouverts)* **Découvert accumulé au 31 décembre 2002:** 671,3 millions de francs	Amortissement du découvert sur 25 ans (4% par an sur le montant du découvert au 31 décembre 2005).	Aucune.	L'amortissement du découvert ne doit pas conduire à un excédent de charges du compte de fonctionnement. Si un équilibre du compte de fonctionnement devenait impossible en raison de ce report de charges d'amortissement, un impôt spécial d'au maximum 4% de l'impôt cantonal serait alors introduit. Il devrait dans ce cas de figure être limité dans le temps et ne servir qu'à couvrir l'amortissement du découvert.

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Tessin *(projet de loi du 17 septembre 2003)* Frein à l'endettement et à la croissance des dépenses **Dette par habitant:** 4'444 Fr **Quote-part endettement:** 12,0%	– **Charges courante du budget t+1 <= charges courantes budget voté t * PIB cantonal tendanciel nominal calculé sur 5 ans** (4 années précédentes connues + estimation du PIB cantonal de l'année à venir) – Les charges courantes correspondent aux charges de fonctionnement, déduction faite des subventions redistribuées et des imputations internes. – **4 critères à respecter** sous forme d'indicateurs (moyennes sur 3 ans): **.** capacité autofinancement >= 10% **.** degré autofinancement >= 70% **.** capital propre > 0 **.** degré couverture dépenses courantes >= 0	– Le mécanisme peut être suspendu ou les seuils limites relevés en cas de grave récession ou de catastrophe naturelle par exemple. Dans ce cas, la décision doit à prise à une majorité des 2/3 des membres du GC. – Si la situation financière est grave (au moins 3 indicateurs sur 4 négatifs), les indicateurs doivent être ramenés à leur valeur de référence dans un laps de temps de 4 ans. – Si la situation financière est précaire (moins de 3 indicateurs négatifs), les indicateurs doivent être ramenés à leur valeur de référence dans un laps de temps de 2 ans.	– Si les charges augmentent plus fortement que la croissance admise par rapport au PIB cantonal, le CE entreprend *automatiquement* lors de la préparation du budget des coupes dans les charges courantes, par genre de charge (personnel, biens, services et marchandises, subventions en particulier) et/ou par département. Les coupes linéaires ne doivent pas représenter plus du 50% des mesures d'économies. – Si pour la deuxième année consécutive au moins l'un des indicateurs ne respecte pas les objectifs assignés, le CE soumet au GC en même temps que le budget un train d'économies comprenant des coupes *sélectives* devant permettre de ramener les indicateurs dans les limites fixées, tout en respectant la règle de croissance maximale des charges calculée en référence au PIB cantonal. Le GC est lié au montant proposé, mais peut répartir différemment les économies. – La différence (+/-) entre charges *effectives* et limite votée sont portées au débit ou au crédit d'un compte de compensation distinct, dont le solde est à amortir à moyen terme. La part de ce compte qui dépasse le 3% des charges de fonctionnement du dernier exercice doit être amortie entièrement dans le cadre de la préparation du prochain budget.

4. Cantons dans lesquels un mécanisme a été refusé en votation populaire

	Règle	Dérogation	Mécanismes en cas de non-respect
Genève *(rejeté par le peuple le 20 décembre 1998)* **Dette par habitant:** 41'791 Fr **Quote-part endettement:** 70,6%	– Equilibre du compte de fonctionnement et de la dette par **périodes-cadre de 6 ans.** – Amortissements = au moins 80% des dépenses nettes d'infrastructure par périodes biennales. – Si à la fin de la période-cadre la somme des bonis dépasse celle des déficits, l'excédent sera affecté pour un tiers au moins au remboursement de la dette publique.	Le CE avec l'aval du GC peut prolonger la période-cadre d'au maximum 3 ans si la situation économique l'exige, et pour autant que les déficits soient résorbés à l'issue de la prolongation. **N.B.**: le CE peut soumettre en cours d'exercice des amendements à la loi budgétaire annuelle.	Le GC arrête par une loi soumise au référendum facultatif une augmentation des centimes additionnels perçus sur les impôts. A défaut d'une telle loi, le GC décide une réduction des charges sur proposition du CE.
Vaud ***– Référendum financier*** *(rejeté par le peuple le 29 novembre 1998. N.B.: autre mécanisme introduit par la suite dans la nouvelle constitution, du 14 avril 2003; voir ci-desus sous chapitre 2)*	Référendum **obligatoire** pour les dépenses – uniques >= 20 mios – périodiques >= 2 mios Référendum **facultatif** pour les dépenses – uniques >= 2 mios – périodique >= 0.2 mio	Aucune.	La question ne se pose pas.
Frein à l'endettement *(rejeté par le peuple le 29 novembre 1998. N.B.: autre mécanisme introduit par la suite dans la nouvelle constitution, du 14 avril 2003; voir ci-desus sous chapitre 2)* **Dette par habitant:** 13'065 Fr **Quote-part endettement:** 25,8%	Equilibre du compte de fonctionnement par périodes de 6 ans: – Déficits annuels ne doivent pas dépasser 3% des revenus. – Après au plus 3 années déficitaires, le budget cantonal doit à nouveau être équilibré dès la 4e année. – Les déficits cumulés des années antérieures doivent alors être amortis sur une période de 3 ans maximum.	Aucune.	Augmentation automatique du coefficient d'impôt, soumis au référendum obligatoire. En cas de refus par le peuple, le GC décide la réduction de charges, sur proposition du CE.

Evolution des principaux agrégats financiers, 1981 - 2005
(en millions de francs)

Année	*Excédent de charges (–) / revenus (+)*	*Insuffisance de financement*	*Degré d'autofinancement*	*Dette consolidée au 31.12**	*Découvert au bilan*
1981	– 11,8	– 3,5	80,0%	402,0	6,5
1982	– 20,2	– 15,6	37,5%	402,2	19,3
1983	– 10,6	– 11,8	58,9%	449,7	24,7
1984	– 10,4	– 14,4	53,4%	434,3	31,3
1985	– 5,6	– 15,9	55,3%	470,9	34,5
1986	– 6,9	– 20,2	55,5%	484,5	28,9
1987	3,1	– 8,4	77,5%	498,1	28,7
1988	1,7	– 16,6	64,1%	506,5	27,8
1989	– 2,6	– 41,2	45,2%	545,1	27,7
1990	7,5	– 20,0	54,5%	567,8	27,7
1991	– 47,6	– 117,0	– 6,6%	683,8	70,6
1992	– 62,7	– 159,0	– 11,7%	913,2	130,2
1993	– 65,1	– 105,1	– 10,4%	1'049,5	193,0
1994	– 55,4	– 76,1	5,2%	1'094,2	246,9
1995	– 37,5	– 37,0	39,7%	1'187,0	283,4
1996	– 28,6	– 25,1	54,7%	1'219,1	310,0
1997	– 38,1	– 45,3	39,6%	1'266,3	348,0
1998	– 41,7	– 57,5	29,4%	1'290,5	389,7
1999	– 25,1	– 21,6	54,0%	1'369,0	414,8
2000	– 12,3	– 36,7	52,8%	1'461,4	427,2
2001	– 18,9	– 31,9	57,5%	1'497,5	446,0
2002	– 28,6	– 3,1	74,4%	1'591,5	474,7
2003	– 63,7	– 29,2	25,2%	1'624,0	538,3
B 2004	*– 67,9*	*– 87,4*	*13,2%*	1'805,5	*601,6*
B 2005	*– 48,7*	*– 65,6*	*34,3%*	*1'871,0*	*655,0*

* Pour l'année 2004, la dette consolidée effective au 31.12.04 a été prise en considération.

Excédent de charges comparé aux revenus déterminants, 1981 – 2005
(en millions de francs et en pour– cent)

Année	*Revenus totaux du compte de fonctionnement*	*Subventions à redistribuer [rubr. 47]*	*Imputations internes [rubr. 49]*	*Revenus déterminants*	*Excédent de charges (–) / revenus (+)*	*Excédent de charges en% des revenus déterminants*
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)=(1)– (2)– (3)*	*(5)*	*(6)=(5)*100/(4)*
1981	439,6	26,2	2,5	410,9	– 11,8	2,9%
1982	509,0	42,9	12,3	453,8	– 20,2	4,5%
1983	533,8	35,5	12,4	485,9	– 10,6	2,2%
1984	572,6	47,2	12,5	512,9	– 10,4	2,0%
1985	613,2	48,6	15,5	549,1	– 5,6	1,0%
1986	665,3	58,4	17,3	589,6	– 6,9	1,2%
1987	708,0	58,0	23,5	626,5	3,1	–
1988	762,2	67,2	25,5	669,5	1,7	–
1989	797,8	77,7	22,4	697,7	– 2,6	0,4%
1990	904,8	78,6	38,4	787,8	7,5	–
1991	922,6	93,8	21,0	807,8	– 47,6	5,9%
1992	1'002,1	104,7	27,6	869,8	– 62,7	7,2%
1993	1'036,1	105,3	24,6	906,2	– 65,1	7,2%
1994	1'070,0	119,8	23,2	927,0	– 55,4	6,0%
1995	1'097,5	116,0	13,8	967,7	– 37,5	3,9%
1996	1'167,1	88,1	13,6	1'065,4	– 28,6	2,7%
1997	1'191,1	77,6	14,7	1'098,8	– 38,1	3,5%
1998	1'228,4	82,7	9,8	1'135,9	– 41,7	3,7%
1999	1'323,8	83,9	13,4	1'226,5	– 25,1	2,0%
2000	1'392,6	85,9	21,6	1'285,1	– 12,3	1,0%
2001	1'403,6	81,8	23,3	1'298,5	– 18,9	1,5%
2002	1'476,2	7,3	23,6	1'355,3	– 28,6	2,1%
2003	1'524,6	6,8	21,2	1'406,6	– 63,7	4,5%
B 2004	*1'588,9*	*6,8*	*21,5*	*1'470,6*	*– 67,9*	*4,6%*
B 2005	*1'666,0*	*6,1*	*21,7*	*1'568,2*	*– 48,7*	*3,1%*

Illustration du mécanisme de frein à l'endettement (en millions de francs) **Annexe 4**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Evolution des excédents de charges et du découvert															
Valeur limite pour le budget de fonctionnement [1)]	3%	3%	2%	2%	2%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	2%
Excédent de charges toléré au budget	– 47	– 47	– 32	– 32	– 33	– 17	– 17	– 35	– 35	– 36	– 36	– 37	– 18	– 18	– 38
Excédent de charges dû à l'amortissement (20%) des excédents de charges dépassant les valeurs limites	0	0	0	0	2	3	3	5	5	3	2	3	3	3	4
Résultat du budget à atteindre *avant* amortissement des excédents de charges dépassant les valeurs limites	– 47	– 47	– 32	– 32	– 31	– 14	– 14	– 30	– 30	– 33	– 34	– 34	– 15	– 15	– 34
Résultat effectif des comptes annuels *avec* amortissement des excédents de charges dépassant les valeurs limites **(hypothèse)**	– 40	– 47	– 42	– 37	– 25	– 27	+5	– 10	– 20	– 41	– 46	– 30	– 23	– 10	– 25
Augmentation (+) ou diminution (–) du découvert	+ 40	+ 47	+ 42	+ 37	+ 23	+ 24	– 8	+ 5	+ 15	+ 38	+ 44	+ 27	+ 20	+ 7	+ 21
Découvert cumulé à partir de 2006	40	87	129	166	189	213	205	210	225	263	307	334	354	361	382
Evolution de la dette															
Amortissements totaux [2)]	85	85	85	85	87	88	88	90	90	88	87	88	88	88	89
Excédent total de charges (–) ou de revenus (+)	– 40	– 47	– 42	– 37	– 25	– 27	+5	– 10	– 20	– 41	– 46	– 30	– 23	– 10	– 25
Marge d'autofinancement	45	38	43	48	62	61	93	80	70	47	41	58	65	78	64
Investissements nets **(hypothèse)** [3)]	– 75	– 63	– 61	– 68	– 88	– 76	– 110	– 110	– 100	– 67	– 58	– 82	– 81	– 97	– 91
Insuffisance (–) ou excédent (+) de financement	– 30	– 25	– 18	– 20	– 26	– 15	– 17	– 30	– 30	– 20	– 17	– 24	– 16	– 19	– 27
Augmentation (+) ou diminution (–) de la dette	+ 30	+ 25	+ 18	+ 20	+ 26	+ 15	+ 17	+ 30	+ 30	+ 20	+ 17	+ 24	+ 16	+ 19	+ 27
Dette cumulée à partir de 2006	30	55	73	93	119	134	151	181	211	231	248	272	288	307	334

[1)] Selon art. 24a al. 1 et 2 loi sur les finances, compte tenu de l'introduction progressive du frein à l'endettement et du résultat des comptes des années précédentes.

[2)] Amortissement du patrimoine administratif admis à hauteur de 85 millions + amortissement des excédents de charges dépassant les valeurs limites.

[3)] Hypothèse: investissements nets maintenus dans les limites du degré d'autofinancement autorisé (60% en 2006/07, 70% en situation ordinaire et 80% en 2011/12 et 2018/19).

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2

2. CONSIDERATIONS GENERALES 3

2.1. Maîtrise des subventions 4
2.2. Enveloppes budgétaires 5
2.3. Nouveaux mécanismes de maîtrise des finances 5
2.4. Réflexion sur le rôle de l'Etat et instruments de pilotage 7

3. EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT 7

3.1. Excédent de charges et insuffisance de financement 8
3.2. Degré d'autofinancement 9
3.3. Endettement..... 9
3.4. Découvert du bilan 10
3.5. Déficit conjoncturel et déficit structurel 11

4. PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT 12

4.1. Frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales 13
4.2. Frein à l'endettement 13

5. COMMENTAIRES DU DECRET ET DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES 14

5.1. Décret portant modification de la Constitution 14
5.2. Loi portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur les finances 16
5.3. Entrée en vigueur 19

6. INCIDENCES FINANCIERES 19

7. INTERVENTION PARLEMENTAIRE 20

8. CONCLUSIONS 21

Décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales) 22

Loi portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur les finances (frein à l'endettement) 23

Annexe 1: Mécanismes de frein aux dépenses et à l'endettement en Suisse: Etat de la situation 25
Annexe 2: Evolution des principaux agrégats financiers, 1981 - 2005 35
Annexe 3: Excédent de charges comparé aux revenus déterminants, 1981 - 2005 36
Annexe 4: Illustration du mécanisme de frein à l'endettement 37