Rapport de la commission de gestion et des finances au Grand Conseil
sur
le rapport du Conseil d'Etat 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) et 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 8 février 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Dans le cadre de l'examen des budgets 2003, 2004 et 2005, ainsi que des diverses mesures visant à assainir les finances de l'Etat, la commission de gestion et des finances (ci-après: CGF) s'était déjà intéressée à la mise en place de mécanismes de maîtrise des finances.

Afin d'avoir une information aussi large que possible, la commission a reçu un spécialiste des finances publiques ainsi qu'une délégation de la commission de gestion et finances de l'Etat Fribourg, afin que ceux-ci nous exposent les différents mécanismes existants ainsi que les expériences faites après leur introduction.

Lors de la session d'avril 2004, les projets de lois suivants, figurant en annexe, ont été déposés:

– des groupes libéral-PPN et radical 04.135, du 27 avril 2004, portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil;

– des groupes radical et libéral-PPN 04.136, du 27 avril 2004, portant modification de la loi sur les finances;

– Raphaël Comte 04.141, 28 avril 2004, portant révision de la loi sur les finances.

Le Grand Conseil a renvoyé les projets à la commission législative en date du 28 avril 2004. La commission législative a accepté l'urgence de ces projets lors de sa séance du 11 mai. Par lettre du 15 juin, elle les renvoyait à la commission de gestion et des finances en précisant que

> *La commission législative estime que ces trois projets de lois sont liés et qu'il est judicieux de les traiter globalement.*
>
> *Elle constate que le projet de loi 04.135 porte sur une modification de la loi d'organisation du Grand Conseil, qui est de la compétence de la commission législative selon l'article 20 OGC.*
>
> *Considérant cependant le fait que votre commission a déjà eu l'occasion d'examiner dans le détail la question du frein aux dépenses notamment, la commission propose que ces trois projets vous soient renvoyés, à charge pour vous d'établir un rapport à notre intention.*

Composition du bureau de la commission (exercice 2004)

Président: M. Jean Oesch
Vice-président: M. Jean-Bernard Wälti
Rapporteur: M. Olivier Haussener

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission de gestion et des finances s'est réunie les 30 juin (organisation des travaux concernant lesdits projets de lois), 13 septembre (organisation des travaux et débat d'entrée en matière sur les projets de lois), 12, 19 et 30 novembre 2004 (mécanismes de maîtrise des finances), ainsi que le 26 janvier 2005 pour l'adoption du présent rapport. Le bureau de la commission s'est réuni le 8 février 2005 pour intégrer au rapport les positions particulières.

Mme Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département des finances et des affaires sociales et le chef du service financier ont assisté à toutes les séances; ont également assisté aux séances:

– 13 septembre: le secrétaire général du DFAS;
– 19 et 30 novembre: M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique, et l'adjoint au chef du service juridique;
– 30 novembre: Mme Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, et le chancelier d'Etat.

Pour ses travaux, la commission a eu à disposition les documents suivants:

– rapport concernant les nouveaux mécanismes de maîtrise de finances, établi le 18 novembre 2002 par le chef du service financier à l'intention de la CGF, accompagné d'une documentation résumant l'état de la situation dans les différents cantons à fin juin 2004;
– différents documents concernant le frein aux dépenses dans le canton de Schwyz;
– un avis de droit du service juridique de l'Etat, du 12 novembre 2004, concernant la constitutionnalité des mécanismes de contrôle des finances;
– les propositions initiales du Conseil d'Etat dans la note du DFAS, du 2 novembre 2004;
– le résumé des propositions du Conseil d'Etat, du 18 novembre 2004;
– un rapport de synthèse du DFAS, du 25 novembre 2004, résumant les propositions du Conseil d'Etat, les avis des groupes politiques, du 19 novembre 2004, et la position du Conseil d'Etat à ce sujet.

Si le Conseil d'Etat s'était jusqu'alors toujours exprimé avec un regard plutôt négatif, lors de la séance du 13 septembre 2004, celui-ci nous a fait part de son entrée en matière sur la mise en place de mécanismes de maîtrise des finances. Cette nouvelle position était étroitement liée aux travaux budgétaires 2005.

Dans la discussion d'entrée en matière, il est apparu au sein de la commission des divergences quant au calendrier. En effet, certains commissaires estimaient que ces mécanismes devaient être opérationnels en vue du budget 2006, alors que d'autres privilégiaient une réflexion plus approfondie et jugeaient que la prise de mesures ciblées visant à réduire le déficit structurel tant par des réductions de charges que par la perception de nouvelles recettes pouvait suffire à la maîtrise des finances.

Les travaux de la commission ont porté uniquement sur le projet de nouveaux mécanismes de maîtrise des finances du Conseil d'Etat, quand bien même celui-ci présentait des différences importantes par rapport aux projets de loi déposés. Cette manière de faire avait l'avantage de gagner un certain temps, les propositions du Conseil d'Etat ne devant pas obligatoirement passer par la commission législative tout en pouvant faire l'objet d'amendements.

De plus, certains groupes politiques subordonnaient l'acceptation du budget 2005 à l'introduction des mécanismes de maîtrises des finances au cours du premier trimestre 2005, en s'assurant que

le Conseil d'Etat ne retirerait pas son rapport en cas d'amendements en plénum, laissant le soin au Grand Conseil de définir les modalités de ces mécanismes. D'autres commissaires s'étonnaient de cette forme plutôt inhabituelle de contrainte et de précipitation.

Dans un premier temps, la CGF a étudié les propositions du Conseil d'Etat et a fait part de ses remarques, propositions et amendements, afin que le Conseil d'Etat puisse prendre position et donner son avis et en tenir ou non compte dans la version définitive du décret du frein au dépenses et à la baisse fiscale et de la loi sur le frein à l'endettement, ce qui a été fait par la remise d'une note à la CGF le 18 novembre 2004.

Administrativement, il a été admis que la CGF n'établirait qu'un seul rapport final si sa position divergeait de celle du rapport définitif du Conseil d'Etat, ce qui est précisément le cas.

3. APPRECIATION GENERALE DE LA COMMISSION ET EXAMEN DES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT

3.1. 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)

Dans le cadre du débat général, les avis des commissaires étaient divergents. En effet, certains étaient initialement défavorables à cette forme de mécanismes ainsi qu'aux types de majorité de vote (majorité des membres du Grand Conseil); ils estimaient que l'élément "frein aux baisses d'impôts" devait aussi être pris en considération afin que l'objectif d'éviter des déficits budgétaires puisse être atteint tant par une limitation des charges que par un frein à la baisse des impôts, ceci afin que les mécanismes en question soient efficaces et équilibrés. Il s'agissait d'une solution inspirée du système fribourgeois.

Par contre, d'autres commissaires se sont prononcés en faveur de la mise en place de ces mécanismes tout en regrettant que le projet du Conseil d'Etat ne tienne pas d'avantage compte des projets de lois initialement déposés, particulièrement par l'introduction d'une partie fiscale.

En effet, l'introduction d'une partie fiscale dans le décret faisait craindre à des commissaires que le mécanisme proposé par le Conseil d'Etat soit un mécanisme destiné à augmenter les impôts automatiquement, alors que notre canton est déjà parmi les plus chers de Suisse. Ils estimaient que l'on devrait arriver à maîtriser les finances par des réformes et des adaptations organisationnelles et institutionnelles visant à atteindre un coût moyen des charges et de la fiscalité par habitant en relation avec les autres cantons. Selon certains commissaires, l'instrument des baisses d'impôt devrait être conservé sans restriction, de manière à exercer une pression permanente sur les dépenses.

Ce projet de décret du Conseil d'Etat a fait l'objet de nombreuses propositions ainsi que des amendements finaux suivants:

Titre

Suppression des termes **"et à la baisse des recettes fiscales"**.

Amendement accepté par 8 voix contre 7.

Art. 57, al. 3 (nouveau)

"[3]*Le vote à la majorité **qualifiée des trois cinquièmes** des membres présents du Grand Conseil est requis pour."*

Amendement accepté par 8 voix contre 6 et 1 abstention.

Art. 57, al. 3, lettre *b* (nouveau)

"*b) des nouvelles dépenses renouvelables de plus de 500.000 francs.*

Amendement accepté par 8 voix contre 7.

En ce qui concerne l'ancrage de ce décret dans la Constitution, **la CGF l'a accepté par 8 voix contre 1 et 6 abstentions.**

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

Certains commissaires ont fait part à la CGF que l'entrée en matière sur le projet de frein à l'endettement était conditionné à l'acceptation du décret de frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Pour d'autres commissaires, bien que le projet de loi 04.136 des groupes radical et libéral-PPN limite le déficit au budget de fonctionnement à moins de 1% des revenus, ils pourraient toutefois se rallier aux 2% proposés par le Conseil d'Etat.

En particulier les textes de la loi prévoyant comme sanction une augmentation du coefficient fiscal ont fait l'objet de profondes divergences tant entre les membres de la CGF qu'avec le Conseil d'Etat. Une majorité ne voulait en effet pas entendre parler de possibilités d'augmentation des impôts alors que d'autres estimaient cette possibilité indissociable du frein à l'endettement.

Quant aux dispositions transitoires, des propositions ont été faites par certains commissaires afin de les supprimer, ceci pour ne pas repousser éternellement la prise en compte de cette volonté politique. D'autres commissaires estimaient ces dispositions transitoires nécessaires afin que les mesures prises dans cette loi soient appliquées en douceur et de façon réaliste.

Ce projet de décret a fait l'objet de nombreuses propositions ainsi que des amendements finaux suivants:

Art. 24a, al. 3 (nouveau)

Suppression des termes ***"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".***

Amendement accepté par 8 voix contre 7.

Art. 29

Suppression de l'article 29*"**disposition transitoire".***

Amendement accepté par 8 voix contre 7.

4. POSITIONS PARTICULIERES

4.1. Position de la minorité de la commission de gestion et des finances

La minorité de la commission est très réservée quant à l'introduction de mécanismes de maîtrise des finances. A ses yeux, l'assainissement des finances de l'Etat doit résulter d'une volonté politique traduite en actes plutôt que d'instruments légaux. Le fait même de confier à des mécanismes plus ou moins automatiques le redressement des comptes publics représente un aveu d'échec politique: on confie à des formules mathématiques et à des articles de loi le travail qu'on a été incapable d'accomplir soi-même.

Nonobstant cette position de principe, la minorité constate l'échec dans la maîtrise des finances cantonales puisque cela fait près de 15 ans que les comptes de l'Etat bouclent dans le rouge, malgré une conjoncture économique parfois bonne. Il se peut donc que baliser plus précisément la voie budgétaire du canton soit un mal nécessaire. Les variations de conjoncture et les priorités politiques des uns et des autres peuvent faire perdre la vision nécessaire du moyen et du long terme budgétaires et pousser des majorités à charger l'Etat, ou à le priver de recettes, au-delà du financièrement raisonnable.

Pour la minorité, la première vertu de mécanismes de maîtrise des finances devrait être de sous-tendre une politique anticyclique. C'est dans les périodes de croissance économique que le budget de l'Etat doit être contenu afin d'éviter que la hausse des recettes n'y incite à instaurer trop de prestations nouvelles ou à accorder trop de baisses fiscales. Dans l'idéal, la loi devrait obliger en de telles occasions à dégager des bénéfices permettant soit de constituer des réserves pour faire face aux situations de crise, soit d'amortir le découvert creusé dans les périodes difficiles passées. Des cautèles budgétaires déconnectées de la conjoncture économique risquent d'accentuer les cycles économiques et de provoquer des à-coups préjudiciables à la continuité de l'action de l'Etat.

Des mécanismes de maîtrise des finances nécessitent par ailleurs impérativement des instruments de pilotage de l'action de l'Etat. Ces instruments doivent permettre de contrôler et d'orienter les politiques publiques par delà leurs seules répercussions sur des rubriques comptables souvent multiples.

L'introduction de majorités qualifiées étrangères au fonctionnement de nos institutions est une décision lourde de sens et dont l'ensemble des conséquences doit être assumé. Cette introduction de majorités qualifiées signifie que le législateur entend faire de l'équilibre financier un objectif supérieur à tous les autres objectifs politiques de sa compétence. Cela signifie que cet objectif et ces majorités doivent s'appliquer aussi bien aux décisions touchant les dépenses que les recettes. Selon que cette symétrie est ou n'est pas admise, on se trouve devant deux cas de figure distincts:

1. Cette symétrie est admise. Les instruments mis en place visent bien à l'équilibre financier, objectif considéré comme prioritaire face au développement de nouvelles prestations ou à la diminution de la fiscalité. Les majorités qualifiées s'appliquent alors aussi bien aux décisions relatives à de nouvelles dépenses, qu'aux décisions impliquant des baisses de recettes, au-delà d'un certain seuil.
2. Cette symétrie n'est pas admise et les majorités qualifiées ne s'appliquent qu'aux dépenses et pas aux recettes. Dans une telle situation, l'objectif affiché d'équilibre financier cache en fait un objectif de réduction des prestations de l'Etat par des mécanismes automatiques, selon le schéma suivant:
   a) Les majorités qualifiées imposées aux nouvelles dépenses et les limites impératives fixées au budget de l'Etat conduisent à un assainissement des finances probablement en partie par une réduction de prestations.
   b) Une majorité relative peut alors décider d'une baisse de la fiscalité et recréer ainsi un déséquilibre financier sans devoir réunir le même large consensus que pour des prestations nouvelles.
   c) Les mécanismes de maîtrise des finances imposent des coupes dans les prestations pour rétablir l'équilibre.
   d) Et ainsi de suite…

Par conséquent, et même si elle en déplore l'absence d'aspect anticyclique, la minorité de la commission considère le projet du Conseil d'Etat comme acceptable car touchant les dépenses aussi bien que les recettes. Elle le soutient. Elle s'oppose par contre avec détermination à toute modification de ce projet visant à le rendre asymétrique par suppression de son volet fiscal. Une telle modification en ferait un instrument de démantèlement des prestations de l'Etat plus qu'un instrument de maîtrise des finances.

4.2. Position des commissaires libéraux-PPN et radicaux de la commission de gestion et des finances

Le 27 avril 2004, les groupes libéral-PPN et radical déposaient deux projets de lois relatifs au frein aux dépenses et au frein à l'endettement. Ce dépôt de projets de loi faisait suite au résultat fortement déficitaire des comptes 2003 de l'Etat.

Ces deux projets de lois avaient pour objectif de mettre en place des mécanismes législatif et constitutionnel de maîtrise des finances, ceci afin d'endiguer les déficits chroniques de notre canton ainsi que soutenir le Conseil d'Etat dans sa volonté de prendre les mesures structurelles nécessaires au redressement de nos finances.

En effet, ces vingt-trois dernières années, malgré des périodes de bonne conjoncture, la dette n'a fait que s'accroître de manière vertigineuse, passant de 400 millions de francs en 1981 à plus de 1,6 milliard en 2003.

Le poids de cette dette est devenu insupportable au point de péjorer dangereusement le raiting de notre Etat vis-à-vis de ses créanciers potentiels. La charge des intérêts (60 millions de francs par année) met également gravement en cause la marge de manœuvre du canton pour ses investissements futurs ainsi que pour son budget de fonctionnement.

Une autre conséquence est que notre canton souffre toujours davantage d'un manque d'attractivité. Ce manque d'attractivité est spécialement visible par notre fiscalité qui défie toute concurrence, mais malheureusement pas dans le bon sens du terme.

Ces constations nous amènent tout naturellement à affirmer que:

1. Agir sur les recettes n'est simplement plus soutenable, la ponction fiscale du contribuable ayant atteint ses limites;
2. Les études de l'IDHEAP démontrent sans ambiguïté le mauvais classement de notre canton dans la majorité des domaines de charges définissant la gestion d'une collectivité publique.

C'est donc bien dans la diminution des charges que l'effort doit être fourni.

Les projets de lois initialement déposés par nos groupes reprenaient l'essentiel des mécanismes de maîtrise des finances fribourgeois, qui avaient séduit notre commission, tout en l'adaptant aux conditions neuchâteloises.

C'est dans cette logique que nos groupes ont déposé les amendements au projet de loi du Conseil d'Etat afin de renforcer notre gouvernement dans la maîtrise de nos finances.

Afin de ne pas perdre une année supplémentaire, nos groupes jugent impératif d'introduire ces mécanismes avant l'élaboration du budget 2006.

C'est dans cet esprit et dans la réalisation des objectifs définis ci-dessus que nous avons travaillé dans le cadre de ce dossier.

5. CONCLUSIONS

Sur le fond, la CGF, après de longs et laborieux travaux, estime qu'il est nécessaire d'introduire des mécanismes de maîtrise des finances, outils indispensables et complémentaires à une réforme en profondeur des structures au sens large de notre Etat, ceci afin d'endiguer ses déficits chroniques et structurels.

Par contre, comme mentionné ci-devant, il n'a pas été possible de trouver un consensus quant à la forme à donner à ces mécanismes, ceci principalement en raison des profondes divergences politiques relatives à un assainissement des finances publiques par le biais de la diminution des charges en relation avec une augmentation des recettes fiscales.

Cependant, une majorité des membres de la commission juge impératif d'introduire ces nouveaux instruments de gestion, tels qu'amendés par la commission. La minorité se rallie au projet du Conseil d'Etat, mais refuse lesdits amendements.

Le présent rapport a été adopté par 11 voix et 1 abstention le 26 janvier 2005. Sur mandat de la commission plénière, le bureau de la commission y a intégré le point 4, "Positions particulières", lors de sa séance du 8 février 2005.

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

Malvilliers, le 8 février 2005.

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,	*Le rapporteur,*
J. OESCH	O. HAUSSENER

ANNEXES

04.135
27 avril 2004
Projet de loi des groupes libéral-PPN et radical
Loi portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission …,

décrète:

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

Forme du vote

Art. 110 [1]Les votations se font par assis et levé.

[2]Il est toujours procédé à la contre-épreuve.

[3]La majorité se calcule d'après le nombre des votants.

Art. 110a (nouveau)

Frein aux dépenses
Majorité qualifiée

Les nouvelles dépenses uniques (crédits d'investissement) supérieures à 5 millions et les nouvelles dépenses périodiques (subventions par exemple) supérieures à 0,5 million de francs doivent être adoptées à la majorité de trois cinquièmes des membres présents du Grand Conseil.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [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,*

L'urgence est demandée.

Signataires: T. Humair, J.-B. Wälti, R. Comte et Ph. Bauer.

04.136
27 avril 2004
Projet de loi des groupes radical et libéral-PPN
Loi portant modification de la loi sur les finances

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décrète:

Article premier La loi sur les finances, du 21 octobre 1980, est modifiée comme suit:

Principes de la gestion financière

Art. 3, al. 2

[2]Abrogé.

Art. 3a (nouveau)

Frein à l'endettement

[1]Le déficit prévu au budget de fonctionnement doit être inférieur à 1% des revenus et le degré d'autofinancement des investissements supérieur à 70%.

[2]Aucun budget ne peut être présenté par le Conseil d'Etat ou adopté par le Grand Conseil s'il ne remplit pas les conditions de l'alinéa 1.

[3]Si, durant deux années consécutives, les comptes présentent un excédent de charges de plus de 1% des revenus et/ou si le degré d'autofinancement est inférieur à 70%, la valeur limite du déficit est réduite à 0,5% et celle du degré d'autofinancement est portée à 80% pour les deux prochains budgets.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [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,*

L'urgence est demandée.

Signataires: J.-B. Wälti, T. Humair, R. Comte et Ph. Bauer.

04.141
28 avril 2004
Projet de loi Raphaël Comte
Loi portant révision de la loi sur les finances

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décrète:

Article premier La loi sur les finances, du 21 octobre 1980, est modifiée comme suit:

Art. 18a (nouveau)

Examen

[1]Le projet de budget préparé par le Conseil d'Etat est examiné par la commission de gestion et des finances du Grand Conseil, qui reçoit le projet de budget au moins 15 jours avant sa première séance consacrée à l'examen du projet de budget.

[2]La commission de gestion et des finances adopte le projet de budget. La commission établit un rapport qui mentionne notamment toutes les modifications apportées au projet de budget préparé par le Conseil d'Etat. Le rapport de la commission est expédié aux députés en même temps que le rapport du Conseil d'Etat.

[3]Le projet de budget adopté par la commission de gestion et des finances sert de base aux débats du Grand Conseil.

Art. 22a (nouveau)

Enveloppes budgétaires

[1]Le Grand Conseil peut voter des enveloppes budgétaires. Dans ce cas, les montants des postes du budget compris dans l'enveloppe budgétaire ont une valeur indicative.
[2]Le Conseil d'Etat est lié par le montant global de l'enveloppe budgétaire votée par le Grand Conseil.
[3]Si le Grand Conseil vote une enveloppe budgétaire d'un montant inférieur à la somme des montants des postes du budget compris dans l'enveloppe budgétaire dans le projet de budget, le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour ne pas dépasser le montant global de l'enveloppe budgétaire. Il informe la commission de gestion et des finances du Grand Conseil des mesures prises.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [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,*

L'urgence est demandée.

Cosignataires: Y. Morel, M. Schafroth, W. Geiser, P. Sandoz, M. Grossmann, F. Rutti, R. Debély, D. Cottier, M.-L. Béguin, J. Tschanz, B. Keller, A. Gerber, J.-C. Baudoin, B. Zumsteg, D.G. Rossier, O. Haussener et R. Walter.

Commentaire:

Le présent projet de loi a pour but de renforcer l'influence du Grand Conseil sur la procédure et la politique budgétaires de l'Etat:

1. en affermissant le rôle de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire (art. 18a nouveau);
2. en autorisant le Grand Conseil à voter des enveloppes budgétaires pour certains services, offices ou autres entités étatiques ou paraétatiques (art. 22a nouveau).