



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret soumettant au vote
du peuple l'initiative législative populaire cantonale
"L'or de la BNS pour l'avenir et l'innovation"**

(Du 4 juillet 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport a pour objet de traiter l'initiative législative populaire cantonale "L'or de la BNS pour l'avenir et l'innovation", déposée à la chancellerie d'Etat le 16 septembre 2005 par un comité d'initiative de la Fédération des étudiants neuchâtelois. Les initiants proposent la constitution d'une fondation de droit public, dotée d'un capital inaliénable constitué avec le montant que le canton de Neuchâtel a encaissé au titre de la redistribution du produit de la vente de l'or excédentaire de la BNS. La fondation aurait pour mission de redistribuer équitablement les intérêts de ce capital en faveur de projets cantonaux visant à soutenir la formation, le perfectionnement et le recyclage professionnels, à valoriser la recherche et créer de nouvelles entreprises, et à soutenir la jeunesse et son développement.

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

Le Conseil d'Etat estime que l'initiative, aussi louables que soient les buts poursuivis, ne propose pas un moyen adéquat pour asseoir et renforcer la politique cantonale en matière de formation et d'innovation. L'utilisation proposée du capital provenant de la vente de l'or excédentaire de la BNS s'écarte diamétralement des dispositions prévues dans le décret adopté par le Grand Conseil le 6 décembre 2005. Celui-ci a affecté le capital prioritairement au désendettement de l'Etat ainsi qu'aux réformes de structures de l'Etat et des communes.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de soumettre l'initiative législative populaire cantonale au vote du peuple sans contre-projet, en l'accompagnant d'une proposition de rejet.

1. INTRODUCTION

La Fédération neuchâteloise des étudiants a annoncé en mars 2005 à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "L'or de la BNS pour l'avenir et l'innovation". Le texte en est le suivant:

Les électrices et électeurs soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, en vertu des articles 98 et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, proposent par voie d'initiative législative en termes généraux que:

- *Une Fondation de droit public, dotée d'un capital inaliénable est constituée, avec le montant que le Canton de Neuchâtel encaisse au titre de la redistribution du produit de la vente de l'or excédentaire de la BNS.*
- *La Fondation redistribue équitablement les intérêts de ce capital pour des projets cantonaux dans les domaines suivants:*
 - *soutien à la formation, au perfectionnement professionnel et au recyclage;*
 - *soutien à la valorisation de la recherche et à la création de nouvelles entreprises;*
 - *soutien à la jeunesse et à son développement.*
- *La Fondation ne se substitue pas aux tâches dévolues aux collectivités publiques. Elle peut toutefois prendre des mesures propres afin de les inciter à un meilleur engagement dans les domaines que la Fondation soutient.*
- *La Fondation est administrée par un Conseil de Fondation nommé par le Conseil d'Etat et composé équitablement de représentants de la jeunesse, des apprentis, des étudiants, des institutions s'occupant du développement économique et des collectivités publiques.*

Selon l'arrêté de la chancellerie d'Etat, du 12 octobre 2005, l'initiative a été déposée avec 6279 signatures valables. Sur la base du rapport préliminaire du Conseil d'Etat, du 5 décembre 2005, le Grand Conseil l'a déclarée recevable par décret du 24 janvier 2006.

Lors de sa session du 6 décembre 2005, le Grand Conseil a accepté un décret relatif à l'utilisation de la part de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse attribuée par la Confédération à l'Etat de Neuchâtel. Selon ce décret, le capital (l'avoir spécial) provenant de l'or excédentaire de la BNS, d'un montant de 425,8 millions de francs, est affecté comme suit:

- 362 millions de francs au remboursement d'emprunts arrivant à échéance en 2005 et 2006 et à l'amortissement correspondant du découvert au bilan de l'Etat;
- 35 millions de francs à un fonds destiné à réduire l'excédent de charges du budget et des comptes 2006;
- 28,8 millions de francs à un fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat (5,8 millions) et des communes (23 millions).

Sur les 23 millions de francs attribués aux réformes de structures des communes, 3 millions de francs étaient destinés à compenser les pertes financières qu'elles ont enregistrées, en 2006, suite aux mesures d'améliorations budgétaires.

2. PROCEDURE DE TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE POPULAIRE CANTONALE

Les initiatives législatives populaires peuvent revêtir la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale (art. 98, al. 2, LDP). L'initiative de la Fédération des étudiants neuchâtelois est conçue en la forme d'une proposition générale.

Saisi d'une initiative législative revêtant la forme d'une proposition générale, le Grand Conseil peut selon l'article 110, alinéa 2, LDP:

- a) l'approuver et y donner suite en rédigeant un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai de deux ans un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret.

3. SITUATION ACTUELLE

L'utilisation du capital de la BNS a fait l'objet d'amples débats dans le canton depuis 2003. Dans son rapport du 26 janvier 2005, la commission "Or de la BNS" a proposé d'affecter tout le capital à la réduction de l'endettement de l'Etat. Le 24 mars 2005, la minorité de la commission a présenté un rapport dans lequel elle proposait d'attribuer 220 millions de francs à un fonds destiné à reprendre à son compte le renouvellement d'emprunts arrivant à échéance, 100 millions de francs à un projet porteur d'avenir (TRANSRUN), 100 millions de francs aux communes et le solde, soit 5,8 millions de francs, à la réorganisation des services de l'Etat.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les propositions de la commission dans son avis du 26 octobre 2005, en plaçant le débat dans le cadre du budget 2006 et des perspectives financières pour les années à venir. Dans son rapport, le Conseil d'Etat a proposé des amendements au projet de décret de la commission qui ont finalement abouti, sous une forme modifiée, au décret adopté par le Grand Conseil le 6 décembre 2005.

Tant la majorité que la minorité de la commission souhaitaient utiliser une part importante de l'avoir spécial pour le désendettement de l'Etat. La minorité, tout en proposant d'autres affectations, soulignait par ailleurs que les liquidités momentanément inutilisées pouvaient être utilisées pour le remboursement d'emprunts arrivant à échéance. En fonction de cette concordance, le Conseil d'Etat a dès lors utilisé dès 2005 une partie de l'avoir spécial pour le remboursement d'emprunts échus.

En 2005, des emprunts à hauteur de 200 millions de francs arrivés à échéance entre octobre et décembre ont ainsi été remboursés au moyen des versements de la BNS. En 2006, des emprunts sont arrivés à échéance pour un montant de 235 millions de francs. Ces emprunts ont tous été remboursés sans que l'Etat n'ait eu besoin d'emprunter de nouveaux fonds. Conformément au décret, 162 millions de francs provenant des versements de la BNS ont été utilisés pour financer une grande partie de ces remboursements.

Grâce à ces remboursements de dettes et aux 35 millions de francs qui ont contribué à l'amélioration du résultat des comptes 2006, les charges d'intérêts de l'Etat ont été allégées de 5,7 millions de francs en 2006 et de quelque 11 millions de francs dès 2007. Les versements de la BNS apportent ainsi une contribution substantielle et immédiate à l'assainissement budgétaire.

Le Grand Conseil a autorisé le Conseil d'Etat à verser aux communes le montant compensatoire de 3 millions de francs par un décret du 28 mars 2006. Le versement de ce montant a été effectué en juin 2006, après l'échéance du délai référendaire.

Au cours de la même session, le 29 mars 2006, le Grand Conseil a adopté un décret autorisant le Conseil d'Etat à utiliser le solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes, se montant à 20 millions de francs, pour accorder des aides à la fusion ou à d'autres formes de collaboration entre les communes.

Le 3 octobre 2006, le Grand Conseil a par ailleurs adopté un décret relatif à l'utilisation du fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat, doté de 5,8 millions de francs, dans lequel il a précisé les projets et mesures pouvant bénéficier prioritairement d'un soutien du fonds.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a souhaité placer le débat sur l'utilisation des versements de la BNS dans le contexte global de la politique financière et des perspectives budgétaires.

L'or de BNS, pour appuyer des réformes toujours aussi nécessaires

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a souligné, le résultat positif des comptes 2006 ne doit pas faire illusion: notre canton demeure confronté à un déséquilibre financier de nature structurelle qui ne pourra être résorbé qu'au prix de réformes concernant aussi bien les structures que les prestations. Le Conseil d'Etat a manifesté sa détermination à ce sujet dans le programme de législature et dans le plan financier qui l'accompagne. Depuis lors, il poursuit activement les réformes annoncées tout en veillant à ne pas créer de contraintes excessives à l'égard des bénéficiaires de prestations de l'Etat ou de la fonction publique.

Dans ce contexte, l'utilisation des versements de la BNS pour réduire la dette et les charges d'intérêt, de même que pour financer des réformes de structures de l'Etat et des communes, constituaient aux yeux du Conseil d'Etat une évidente priorité. Le débat sur les rapports de la commission "Or de la BNS" et le décret adopté par le Grand Conseil ont montré que cette approche rencontrait un large consensus politique.

Relancer la spirale de l'endettement, seule ressource laissée par l'initiative

Dans son avis concernant les propositions de la commission, le Conseil d'Etat a toutefois souligné que si l'initiative de la Fédération des étudiants neuchâtelois était acceptée en votation populaire, les autorités politiques devraient prendre acte que l'utilisation des versements de la BNS pour les buts précités n'est pas acceptée par la majorité de la population. Dans ce cas, l'Etat devrait trouver par l'emprunt les ressources nécessaires à la constitution de la fondation proposée par les initiants. Le cas échéant, le volume de la dette augmenterait de nouveau. A terme, le niveau de la dette serait toutefois le même, que les versements de la BNS aient été utilisés pour rembourser des emprunts ou qu'ils soient attribués à la fondation. Par ailleurs, on peut estimer que les emprunts nécessaires à la reconstitution du capital dans son intégralité (425,8 mio.) pour constituer la fondation engendreraient une charge d'intérêt supplémentaire de quelque 16 millions de francs pour l'Etat, à un taux de 3,75%. Au moment où ce rapport est rédigé, le taux s'élève déjà à 3,6% sur dix ans et il est fort probable qu'il sera plus haut d'ici à la fin de l'année.

Le canton n'a pas attendu l'initiative pour investir dans l'avenir et l'innovation

Il faut souligner que le secteur de l'enseignement, de la formation et de la recherche constitue depuis toujours une tâche prioritaire de l'Etat. Comme le montre la classification fonctionnelle des dépenses, c'est le groupe de tâches le plus important du budget, avec des charges brutes d'environ 455 millions de francs et des charges nettes de quelque 350 millions de francs au budget 2007. A lui seul, il représente près d'un tiers des charges nettes de l'Etat. Par habitant, les charges nettes de ce groupe de tâches atteignaient 2350 francs en 2004, ce qui place le canton de Neuchâtel au neuvième rang des cantons, soit parmi ceux dont le niveau de dépenses est le plus élevé de Suisse. Si l'on ne considère que le secondaire 2 ainsi que la formation professionnelle et universitaire, Neuchâtel se place même au quatrième rang des cantons suisses. Ces chiffres mettent en évidence la richesse des infrastructures de formation du canton et l'importance des ressources qui y sont consacrées, comparativement à son potentiel économique et financier.

Comme nous le verrons plus loin, l'enseignement, la formation professionnelle et la recherche, de même que le soutien à l'insertion professionnelle, bénéficient d'une part prépondérante des ressources attribuées aux tâches prioritaires retenues par le Conseil d'Etat. Mais dans le contexte financier actuel, la reconnaissance de cet axe prioritaire n'exclut pas que des réformes de structures soient envisagées aussi dans ces secteurs d'activité. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a souligné, dans le programme de législature, que le renforcement de Neuchâtel en tant que centre de compétence en microtechnique et en nanotechnologies nécessiterait de nouvelles restructurations à l'Université.

Une volonté partagée

Sur le fond, le Conseil d'Etat comprend les préoccupations exprimées par les initiants. Il partage même largement leur volonté d'investir dans l'avenir et dans l'innovation, comme il l'a clairement manifesté dans son programme de législature: le soutien à l'école, à la formation professionnelle et continue et à l'insertion professionnelle, en particulier celle des jeunes, constitue l'une des principales priorités de la législature. Le Conseil d'Etat entend en parallèle favoriser la recherche par la création d'un pôle d'importance nationale et internationale dans le secteur des microtechniques et de la nanotechnologie, ceci en encourageant le développement de partenariats étroits entre les institutions engagées dans l'enseignement, la recherche fondamentale et appliquée, d'une part, et le secteur privé, d'autre part.

Des actes concrets dans la formation et la recherche...

Cette volonté politique est clairement exprimée dans le plan financier de la législature. Elle est soutenue par le Conseil fédéral comme le démontre le message sur la formation, la recherche et l'innovation. Ainsi un investissement prioritaire de plusieurs millions de francs est-il prévu pour les équipements d'un centre de nano- et microtechnologies. Le Grand Conseil sera saisi d'une demande d'ici à fin 2008 mais au plus tard au tout début 2009. Mais cette volonté est traduite en actes concrets: un laboratoire Temps/Fréquence a été créé le 1^{er} janvier dernier, au sein de l'Institut de microtechnique; votre Conseil a déjà accepté, le 27 mars, par 101 voix sans opposition, un crédit de 13,5 millions de francs pour l'achat d'équipements informatiques et scientifiques destinés à l'Université, pour la période 2007 à 2010. Enfin, les sciences humaines ne sont pas oubliées: votre autorité a accepté un crédit de 9,37 millions de francs, dont 4,5 millions à charge du canton, qui permettra d'améliorer les infrastructures de la faculté de droit. L'Université a enfin réussi à créer, avec des partenaires de la profession, une académie de journalisme et des médias, qui permettra de délivrer un master de haut niveau, unique en Suisse.

Cet effort est relayé par la promotion économique qui permet elle aussi de favoriser l'innovation et la diversification. De 1998 à 2006, près de 140 millions de francs au total auront été investis sous la forme d'aides aux entreprises et à des structures telles Neode, Finergence, l'Observatoire, le DEN ou le DEWS. Les jeunes pousses issues de nos laboratoires de recherche peuvent justement bénéficier du coaching de Neode et de capitaux de démarrage provenant de Finergence. Ces deux organisations sont soutenues avec des versements annuels de 900.000 francs pour la première et de 300.000 francs pour la seconde. Pour le DEC, ces moyens sont largement suffisants.

...en passant par la formation professionnelle et l'insertion des jeunes

Le DECS a présenté récemment son plan d'action visant à améliorer l'insertion des jeunes dans le monde du travail, plan d'action qui passe par une mobilisation des volontés et un soutien aux élèves qui présentent de grandes difficultés scolaires. Ce plan doit également éviter au maximum que des jeunes changent de filières de formation ou

de places d'apprentissage. Ce projet se situe dans le prolongement du Plan d'études cadre romand (PECARO), dont la mise en œuvre est prévue en 2008. A ceci s'ajoute la création d'une école supérieure unique pour tout le canton et qui verra le jour en 2009. Par ailleurs, en août 2007, un guichet unique permettra de mieux coordonner et de cibler l'offre de formation continue publique.

Afin de concrétiser ses objectifs en matière d'insertion professionnelle des jeunes, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil, en décembre 2006, un projet de loi visant à favoriser l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans. En acceptant ce projet, le Grand Conseil a libéré des ressources complémentaires qui permettent au Conseil d'Etat, en étroite collaboration avec les associations économiques et les entreprises, de conduire une politique encore plus active en vue de favoriser la création de places d'apprentissage dans les entreprises et les collectivités publiques et de soutenir les efforts d'insertion professionnelle, en particulier des jeunes adultes. Votre Conseil a pu prendre connaissance, lors sa session de juin, non seulement des premiers résultats de ce programme et des difficultés rencontrées, mais encore des perspectives.

Divergences sur les moyens

Au vu de cette situation et de la politique qu'il entend poursuivre, le Conseil d'Etat demeure convaincu que la fondation proposée par les initiants est une "mauvaise bonne idée". Il faut souligner, tout d'abord, que l'existence de la fondation n'allégerait en rien les charges de l'Etat dans les domaines concernés, ni n'apporterait de contribution à l'assainissement des finances. Selon le texte de l'initiative, la fondation n'a en effet pas pour vocation de se substituer aux tâches dévolues aux collectivités publiques, mais bien plutôt de *"prendre des mesures propres afin de les inciter à un meilleur engagement dans les domaines que la Fondation soutient"*.

Une affectation unique...

L'affectation d'un capital de 425,8 millions de francs à un secteur limité de tâches, alors que l'Etat est contraint à un effort de restructuration important en vue de redresser durablement ses finances, serait au demeurant peu conforme à une saine gestion financière. Comme le montre l'expérience tant au niveau de la Confédération que des cantons, l'affectation trop étroite des recettes empêche à la longue une utilisation efficace et efficiente des ressources disponibles. Alors que les moyens financiers abondent dans le domaine privilégié, au risque de retarder les réformes de structures nécessaires, elles peuvent faire cruellement défaut dans d'autres domaines prioritaires.

...au détriment de l'intérêt général

La création d'une fondation doté d'un capital inaliénable de 425,8 millions de francs entraînerait une thésaurisation inopportune de ressources financières. En entrant en matière sur une telle proposition, le Grand Conseil rendrait encore plus difficile la réalisation des objectifs prioritaires du programme de législature, en particulier l'assainissement durable des finances. Seuls les intérêts annuels du capital pourraient être utilisés, mais sans qu'il en résulte un allègement du budget de l'Etat. Au contraire, l'utilisation du capital définie par le Grand Conseil se traduit par une réduction réelle et immédiate des charges financières de l'Etat. Comme indiqué, cet allègement est de quelque 11 millions de francs par année uniquement pour le service de la dette. Les autorités politiques retrouvent ainsi une certaine marge de manœuvre dont elles peuvent disposer en fonction des priorités et des besoins auxquels l'Etat doit faire face.

L'utilisation du capital pour réduire la dette ne présente pas seulement des avantages à court terme. En réduisant les charges financières futures, elle contribue de manière non

négligeable à l'assainissement durable des finances de l'Etat. Elle s'inscrit dans une vision plus large de la politique financière cantonale qui, à moyen terme, se révélera favorable tant aux contribuables qu'aux bénéficiaires des prestations de l'Etat. Les réformes de structures qui pourront être financées par les deux fonds constitués avec une partie des versements de la BNS contribueront également à améliorer les perspectives financières des collectivités publiques et, par conséquent, les conditions dans lesquelles elles fournissent leurs prestations.

5. MAJORITE QUALIFIEE DU GRAND CONSEIL

Le décret soumettant au vote du peuple l'initiative "L'or de la BNS pour l'avenir et l'innovation" n'entraîne aucune nouvelle dépense. Il ne fait que soumettre au peuple le texte de l'initiative. Dès lors, il n'est pas soumis au vote à la majorité qualifiée.

6. IMPACT FINANCIER SUR LES COMMUNES

Les communes ne subiraient aucun effet financier direct, en cas d'acceptation de l'initiative. En revanche, le Fonds de réforme des structures des communes (FRSC) devrait être abrogée et, avec lui, les aides à la fusion ou à d'autres formes de collaboration prévues par le décret du 29 mars 2006.

7. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de soumettre l'initiative législative populaire cantonale de la Fédération neuchâteloise des étudiants au vote du peuple sans contre-projet, en l'accompagnant d'une proposition de rejet.

Dans cette perspective, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 4 juillet 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
F. CUCHE

Le chancelier,
J.-M. REBER

Décret
soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale
"L'Or de la BNS pour l'avenir et l'innovation"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 4 juillet 2007,

décrète:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "L'or de la BNS pour l'avenir et l'innovation", présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée comme suit:

Les électrices et électeurs soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, en vertu des articles 98 et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, proposent par voie d'initiative législative en termes généraux que:

- *Une Fondation de droit public, dotée d'un capital inaliénable est constituée, avec le montant que le Canton de Neuchâtel encaisse au titre de la redistribution du produit de la vente de l'or excédentaire de la BNS.*
- *La Fondation redistribue équitablement les intérêts de ce capital pour des projets cantonaux dans les domaines suivants:*
 - *soutien à la formation, au perfectionnement professionnel et au recyclage;*
 - *soutien à la valorisation de la recherche et à la création de nouvelles entreprises;*
 - *soutien à la jeunesse et à son développement.*
- *La Fondation ne se substitue pas aux tâches dévolues aux collectivités publiques. Elle peut toutefois prendre des mesures propres afin de les inciter à un meilleur engagement dans les domaines que la Fondation soutient.*
- *La Fondation est administrée par un Conseil de Fondation nommé par le Conseil d'Etat et composé équitablement de représentants de la jeunesse, des apprentis, des étudiants, des institutions s'occupant du développement économique et des collectivités publiques.*

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,