

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
l'état de la situation économique et financière
à l'appui

- a) **d'un projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 10 millions de francs destiné au fonds de promotion de l'économie**
- b) **d'un projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 10 millions de francs destiné au fonds d'intégration professionnelle**
- c) **d'un projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 4 millions de francs destiné au fonds cantonal de l'énergie**

(Du 16 février 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Dès septembre 2008, l'économie mondiale a subi une dégradation à la fois rapide, brutale et contagieuse. En l'espace de quelques semaines, les valeurs boursières se sont retrouvées à leur niveau de 2005.

Le Conseil d'Etat a, dès octobre 2008, pris conscience du risque que cette dégradation de la situation économique et financière faisait peser sur l'économie et la population neuchâteloise. Il a tout d'abord constitué un groupe de suivi et pris les premières mesures d'accompagnement et de soutien qu'imposaient l'urgence de la situation. Il a ensuite, parallèlement, posé les pierres de la coordination avec les principaux acteurs publics et privés concernés. Enfin, dès la session de novembre 2008, il a régulièrement informé votre autorité de l'évolution de ses travaux.

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat souhaite informer le Grand Conseil de l'état de la situation financière et économique du canton (chapitre 2), des mesures lancées ou envisagées pour accompagner et soutenir l'économie (chapitre 3) et du financement de ces mesures (chapitre 4).

Le Conseil d'Etat soumet par ailleurs à l'approbation de votre autorité les trois demandes de crédits supplémentaires qui lui permettront de financer, en 2009, les premières mesures de soutien lancées. Ces mesures concernent le soutien aux entreprises (10 millions de francs), le soutien à l'emploi (10 millions de francs) et le soutien au secteur de la construction au travers d'une augmentation de la part cantonale au programme national d'assainissement des bâtiments (4 millions de francs).

1 INTRODUCTION

La dégradation de la situation financière et économique a été à la fois rapide, brutale et contagieuse. En l'espace de quelques semaines, les valeurs boursières se sont retrouvées à leur niveau de 2005.

Le Conseil d'Etat a très rapidement pris la mesure de cette dégradation en prenant les mesures suivantes:

- 15 octobre 2008 Première discussion
- 22 octobre 2008 Création d'un groupe de suivi
- 05 novembre 2008 Information du Grand Conseil en réponse à l'interpellation 08.200 du groupe socialiste, "Crise économique"
- 12 novembre 2008 Discussion d'un premier rapport
- 1er décembre 2008 Discussion d'un deuxième rapport et décision du lancement des premières mesures d'accompagnement et de soutien ainsi que du principe de la présentation d'un rapport au Grand Conseil pour la session de mars-avril 2009
- 2 décembre 2008 Information de la commission de gestion et des finances
- 2 décembre 2008 Information du Grand Conseil dans le cadre du débat d'entrée en matière sur le budget 2009
- 28 janvier 2009 Réponse à la question 09.312 du groupe socialiste "Ensemble pour lutter contre les effets de la crise"

Conscient des limites de son action de soutien à l'économie, le Conseil d'Etat a, parallèlement, posé les pierres de la coordination avec les principaux acteurs de ce dossier, que ce soit,

- s'agissant des collectivités publiques: les communes, les autres cantons - à la fois au niveau suisse et latin - et la Confédération;
- s'agissant des acteurs économiques: les syndicats et les milieux économiques (voir annexe 5).

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat souhaite informer le Grand Conseil de l'état de la situation financière et économique du canton (chapitre 2), des mesures lancées ou envisagées pour accompagner et soutenir l'économie (chapitre 3), du financement de ces mesures (chapitre 4) et de la nécessaire coordination avec les autres acteurs publics ou privés (chapitre 5).

Enfin, le Conseil d'Etat soumet à l'approbation de votre autorité les trois demandes de crédits supplémentaires qui lui permettront de financer, en 2009, les premières mesures de soutien lancées. Ces mesures concernent le soutien aux entreprises (10 millions de francs), le soutien à l'emploi (10 millions de francs) et, dans le domaine de l'énergie, d'une part le soutien au secteur de la construction au travers d'une augmentation de la part cantonale au programme national d'assainissement des bâtiments, d'autre part, le développement d'un programme visant à atteindre l'autonomie énergétique du canton (4 millions de francs).

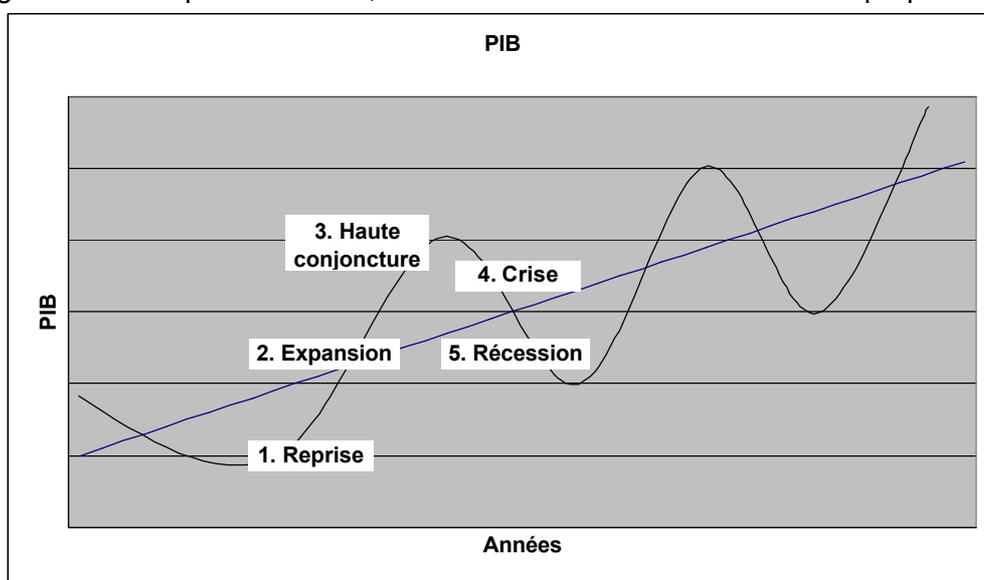
1.1 Rappel théorique

1.1.1 Conjoncture et cycles conjoncturels

La conjoncture désigne la situation économique d'une région ou d'un pays à un certain moment. Cette situation peut être évaluée aux travers d'indicateurs tels que le climat de consommation, le niveau de la production, le taux de chômage, ou d'indices synthétiques (e.g. indice sectoriel du Credit Suisse).

La conjoncture évolue selon des cycles, les cycles économiques ou conjoncturels.

Un cycle est composé d'une part d'une période de croissance positive (expansion) et, d'autre part, d'une période de croissance négative (récession). Il débute par une phase de reprise, suivie de phases d'expansion, de haute conjoncture, de crise et de récession. Si tous les cycles ont des caractères communs, ils se distinguent par contre généralement par leur durée, leur intensité et leurs manifestations propres.



Une période d'expansion est généralement caractérisée par une augmentation des coûts et des prix (inflation). L'inflation est liée soit à un excès de la demande par rapport à l'offre (inflation par la demande ou par les coûts), soit à une augmentation de la masse monétaire (inflation par la masse monétaire), soit à l'augmentation des prix des biens et services importés (inflation importée), soit aux imperfections du marché (inflation induite par la structure des marchés).

Une période de récession est généralement caractérisée par une baisse des coûts et des prix (déflation). La déflation est liée à une insuffisance de la demande par rapport à l'offre. Elle se manifeste par la baisse de la production et de l'emploi.

La durée des phases d'expansion et de récession est asymétrique. La durée moyenne, depuis 1970, d'une récession dans la zone euro est d'un an ; celle d'une expansion varie entre 8 et 11 ans.

Les fluctuations de la conjoncture, que ce soit en période d'expansion ou de récession, sont dommageables. Il convient donc de les réduire au minimum ; c'est le rôle des politiques conjoncturelles (qui comprend la politique monétaire et la politique budgétaire) et structurelles. En Suisse, la politique conjoncturelle trouve sa base constitutionnelle aux articles 99 (politique monétaire) et 100 (politique conjoncturelle) de la Constitution fédérale; dans le canton de Neuchâtel, cette base figure à l'article 5, alinéa 1, lettre f de la Constitution cantonale qui stipule que l'Etat et les communes assument les tâches qui

sont liées au développement de l'économie, ainsi qu'au maintien et à la création d'emplois.

1.1.2 Politique conjoncturelle

La politique conjoncturelle regroupe l'ensemble des interventions de l'Etat susceptibles de modifier à court terme l'évolution de l'économie. Son objectif est de maintenir les quatre grands équilibres que sont la croissance, la stabilité des prix, l'emploi et l'équilibre extérieur. Une politique de relance a pour objectifs la croissance et l'emploi. Une politique de rigueur a pour objectifs la stabilité des prix et l'équilibre extérieur.

Les principaux instruments de la politique conjoncturelle sont la politique monétaire et la politique budgétaire.

- Politique monétaire: par délégation de compétence, la politique monétaire est assurée, en Suisse, par la BNS qui a pour tâche principale d'assurer la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution de la conjoncture (art. 5 de la loi fédérale sur la Banque nationale suisse, du 3 octobre 2003). Elle est indépendante du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou d'autres organismes (art. 6) et dispose du monopole d'émission des billets de banque (art. 4).
- Politique budgétaire: la politique budgétaire relève de la compétence des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes). Son but est, en agissant sur la demande globale, de réduire les fluctuations de la conjoncture. En période d'expansion, les collectivités publiques devraient enregistrer des excédents de revenus, constituer des réserves ou rembourser leurs emprunts ; en période de récession, elles devraient enregistrer des excédents de charges, prélever dans leurs réserves ou recourir à l'emprunt.

La politique budgétaire (ou politique keynésienne) repose sur l'hypothèse que la récession est due à une insuffisance de la demande globale ; pour réduire la durée ou l'intensité de cette récession, il conviendrait donc d'agir sur cette demande globale, soit par une augmentation de la demande de consommation privée (les ménages), de la demande de consommation et d'investissement publique (les collectivités publiques) ou de la demande de consommation et d'investissement privée (les entreprises).

A cette hypothèse s'oppose celle selon laquelle la récession ne serait pas due à une insuffisance de la demande globale mais à des coûts de production trop élevés ; dans ce cas, il conviendrait d'agir sur ces coûts, soit par la baisse du coût du travail (baisse des salaires, baisse des cotisations sociales, déréglementation, ...), soit par la baisse du coût des investissements (baisse des taux d'intérêts). Dans ce cas, on ne parle plus de politique keynésienne mais de politique conjoncturelle d'obédience libérale.

La politique fiscale fait partie intégrante de la politique budgétaire.

1.1.3 Politique structurelle

Même si politique conjoncturelle et politique structurelle ne peuvent pas toujours être clairement différenciée (la politique conjoncturelle pouvant avoir des effets sur les structures à long terme ou la politique structurelle des effets sur la conjoncture à court terme), la politique conjoncturelle doit être vue comme une politique visant à résoudre à court terme les problèmes posés par la dégradation de la conjoncture ; la politique structurelle doit être vue comme une politique visant à inscrire dans le long terme l'objectif de stabilisation des cycles économiques en modifiant en profondeur les

structures de l'économie. La politique structurelle incorpore des politiques sectorielles telles que la politique des transports, la politique de soutien à la recherche et à l'innovation, la politique de protection de l'environnement, la politique de l'emploi (s'agissant de la lutte contre les formes non keynésiennes du chômage par exemple), etc.

1.2 Rappel historique

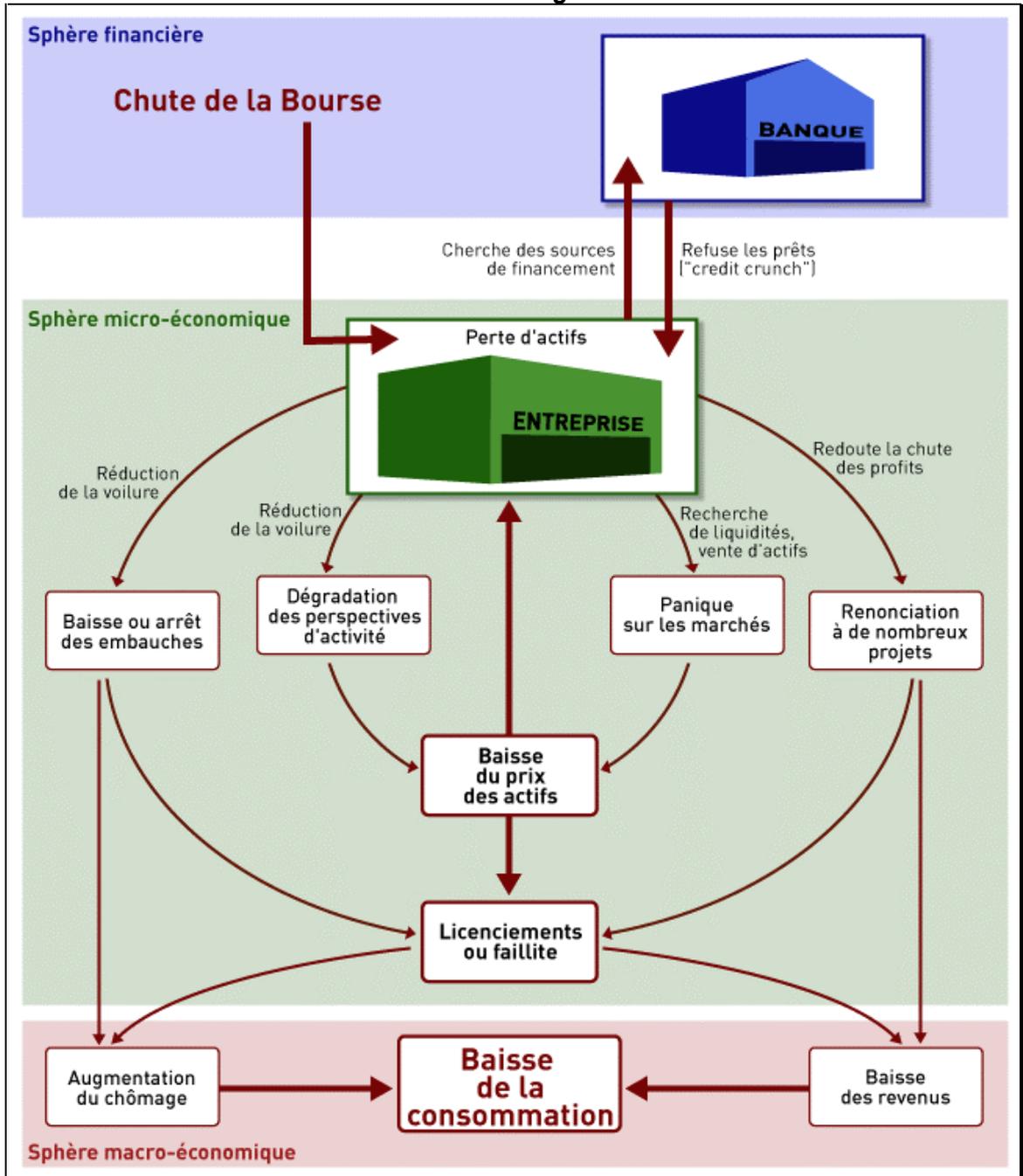
1.2.1 Les principaux krachs de l'histoire boursière

"Le krach boursier, terme qui est actuellement à l'œuvre sur les marchés, est une baisse soudaine et précipitée – aux alentours de 10% en une même séance – des actions touchant une place financière ou plusieurs d'entre elles. L'une des caractéristiques principales du krach est l'effet de panique qui voit les investisseurs vendre tous en même temps, créant ainsi une spirale baissière que rien ne peut arrêter. Le terme de "krach" apparaît lors de la chute des Bourses de Vienne et de Berlin en été et en automne 1873. C'est donc un phénomène ancien, et l'Histoire a été ponctuée de krachs plus ou moins spectaculaires" (source: E. Pfimlin et AFP, "Les krachs boursiers, une vieille histoire", Le Monde, 10 octobre 2008, annexe 1).

1.2.2 Crise financière: les mécanismes de la contagion

Le schéma suivant, extrait du journal Le Monde du 13 octobre 2008, explique les mécanismes de contagion de la crise financière vers l'économie réelle.

Crise financière: les mécanismes de la contagion



A l'origine du krach boursier actuel se trouve la crise des subprimes. La défiance des acteurs du monde de la finance est importante, malgré les interventions massives des banques centrales qui injectent plusieurs centaines de milliards de dollars dans le système, afin d'alimenter les banques et le marché et éviter une crise des liquidités d'une ampleur phénoménale.

Les réticences des banques de se prêter de l'argent sclérose le système financier mondial. La chute des cours des actions provoque des pertes d'actifs et pour les entreprises des difficultés à obtenir de la part des banques des prêts. Les banques malmenées par le marché enregistrent des dépréciations de valeurs sur les actifs remis en gage et revoient leur exposition au risque, par conséquent restreignent leur politique de crédit.

L'économie suisse commence à être touchée par les conséquences qui y sont liées, telles que la baisse ou l'arrêt des embauches, la dégradation des perspectives d'activités

et d'entrées de commandes ou encore la renonciation à certains projets. Aux Etats-Unis, mais aussi en Europe et en Asie, on enregistre des licenciements massifs dans les secteurs tant financiers qu'industriels.

Naturellement, la perte de confiance couplée à un resserrement des conditions de crédit (credit crunch) entraîne une nouvelle baisse de la valeur des actifs et une nouvelle dépréciation des actions. La spirale s'emballe. Le niveau de consommation diminue, car les sources de revenus disponibles diminuent directement (baisse des revenus, via stock options ou bonus) ou indirectement (augmentation du nombre de chômeurs).

La baisse de la consommation, si elle perdure, se traduira par une récession.

2 ETAT DE SITUATION

2.1 Situation économique

2.1.1 *Bref retour en arrière*

L'histoire est ponctuée par de nombreuses crises financières et économiques. Entre 1973 - année de la création des marchés financiers modernes, dont la naissance découlait de la nécessité d'établir un marché des changes pour gérer le nouveau système des changes flottants et de financer les déficits budgétaires des États-Unis, libérés de la contrainte de change - et aujourd'hui, on dénombre dix-sept crises majeures y compris celle des subprimes.

Ces crises touchent de manière conjointe ou non certains pays, des banques, le-s marché-s des changes, celui ou ceux des taux d'intérêt, certains secteurs comme l'immobilier, les actions ou le marché obligataire et parfois le système tout entier, on parle alors de risque systémique, soit la probabilité d'occurrence d'un dysfonctionnement paralysant l'ensemble du système financier dans une vaste zone ou dans le monde entier, par le biais des engagements croisés, première étape avant des faillites en chaîne. Cela peut conduire à un effondrement du système financier mondial.

A titre d'exemple de risque systémique, on citera les attentats du 11 septembre 2001 qui touchèrent principalement le marché Nord américain (États-Unis) et certains établissements financiers de première importance comptant, dans les tours jumelles du World Trade Center, divers services et, aux alentours, plusieurs nœuds de communication vitaux pour les systèmes de paiement et de compensation des marchés financiers. L'attaque détruisit ces services et nœuds de communication, ce qui obligea la banque centrale américaine à injecter immédiatement et sans limite toutes les liquidités demandées par les banques qui étaient victimes d'une asymétrie dans leurs règlements, c'est-à-dire qui avaient des règlements à effectuer mais qui n'avaient pas encore été créditées par leurs autres contreparties.

2.1.2 *Inventaire des indicateurs*

Deux catégories d'indicateurs ont été retenues. La première est constituée par des indicateurs globaux montrant à posteriori l'évolution de la situation économique en Suisse et dans le monde. La seconde se compose d'indicateurs conjoncturels prévisionnels, plus spécifiques à notre canton, prenant leur source dans des enquêtes menées auprès d'entreprises:

Indicateurs globaux [sources: OCDE, UNECE, Eurostat, BAK, KOF, BNS, SECO, OFS]

- Produit intérieur brut (PIB), variation annuelle, en % (Neuchâtel, Suisse, zone Euro, Allemagne et USA)
- Consommation privée, variation annuelle, en % (Suisse, zone Euro, Allemagne et USA)
- Balance commerciale, en milliard de USD (Suisse, USA et Japon)
- Exportations, variation annuelle (Neuchâtel, Suisse), indicateur avancé

- Taux de change EUR/CHF, USD/CHF et YEN/CHF
- Taux d'intérêt à court et long terme (Libor 3 mois, obligations de la Confédération à 10 ans)
- Inflation, variation annuelle de l'indice des prix, en % (Suisse, zone Euro et Allemagne)
- Climat de consommation (Suisse)
- Taux de chômage, en % (Neuchâtel, Suisse, zone Euro et Allemagne)
- Réductions de l'horaire du travail (RHT) ou chômage partiel (Neuchâtel)
- Demandeurs d'emploi selon la branche économique (Neuchâtel)
- Demandeurs d'emploi en fin de droit (Neuchâtel)
- Offres d'emploi parues dans la presse cantonale, indicateur avancé
- Emploi intérimaire (Suisse, Neuchâtel), indicateur avancé

Indicateurs prévisionnels [sources: SECO, KOF, STAT, SEMP, administration fédérale des douanes]

- Marche des affaires dans l'industrie (Neuchâtel, Suisse)
- Niveau de production (Neuchâtel, Suisse)
- Carnet de commandes (Neuchâtel, Suisse)
- Perspectives d'entrées de commandes (Neuchâtel, Suisse)

2.1.3 Analyse des indicateurs globaux

La démarche consiste à mettre en rapport les deux catégories d'indicateurs et analyser leur comportement à des périodes données - lors de crises majeures avérées comme en 1997/1998 et 2000/2001 – afin de mettre en évidence les impacts sur l'économie cantonale.

La crise de 1997/1998 est constituée par la crise asiatique et le krach russe, épisodes complétés par la presque faillite du fonds LTCM qui menait des opérations sur les titres obligataires et qui n'évite l'écroulement que grâce à l'intervention de la banque centrale américaine, qui veut éviter un effet domino sur les marchés financiers. Cela constituait à cette époque la plus importante alerte connue par le système financier mondial.

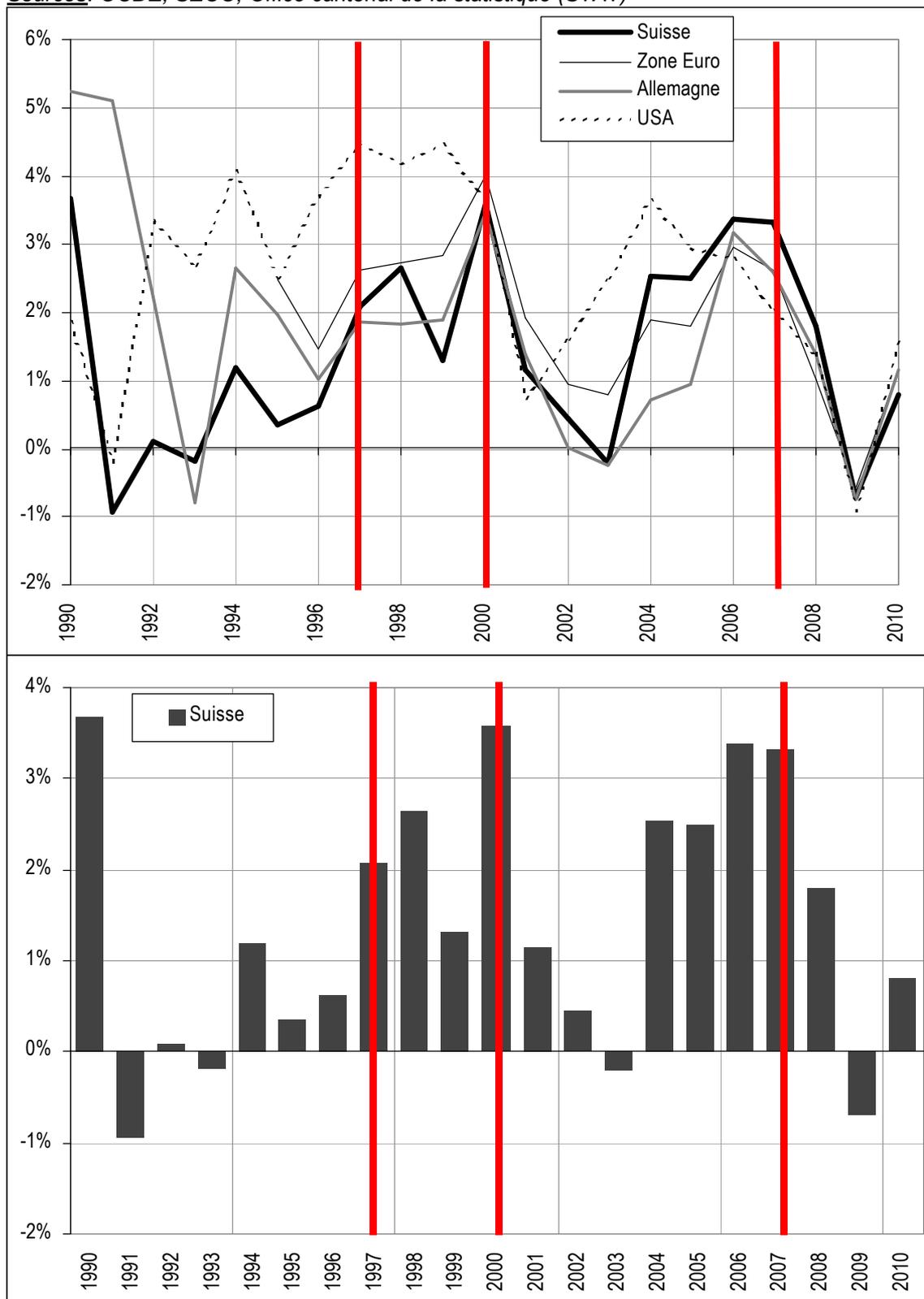
Les crises de 2000 et 2001 sont provoquées par l'éclatement de la bulle Internet, la tentative de juguler l'inflation en Turquie qui atteignait 65% en moyenne annuelle, les attentats du 11 septembre 2001 et la crise économique argentine. Elles touchaient les banques, les taux d'intérêt, les actions et présentaient un risque systémique important.

Produit intérieur brut (PIB), variation annuelle, en %

Définition: mesure le revenu provenant de la production dans un pays donné

Les derniers chiffres en matière d'évolution du PIB au niveau suisse retiennent les valeurs suivantes: **1.8% pour 2008**, **-0.7% pour 2009** et **0.8% pour 2010** (valeurs médianes des prévisions des principaux instituts)

Sources: OCDE, SECO, Office cantonal de la statistique (STAT)



On constate sur ce graphique que la crise asiatique produisit de faibles effets sur le PIB suisse, sans doute par le fait que les principaux marchés d'exportations de l'époque

n'étaient pas constitués des pays émergents de cette partie du monde. Par contre, les crises de 2000 et 2001 qui présentaient un risque systémique élevé et touchaient principalement les marchés traditionnels d'exportations (États-Unis et zone Euro, Allemagne notamment) influencèrent très négativement le PIB suisse qui connu entre 2001 et 2003 trois années de ralentissement consécutives.

La crise de 2007 – crise des subprimes - présente un risque systémique important; elle se traduit par une défiance sur les marchés et plus pratiquement par une crise de liquidités. Les perspectives de ralentissement de la croissance du PIB sont à mettre en parallèle avec les effets enregistrés en 2000/2001, ce qui pourrait conduire à une croissance négative à futur. En ce qui concerne les perspectives 2010, l'incertitude est de mise. La reprise de la croissance n'interviendra qu'au terme de la phase de repli, dont actuellement il n'est pas possible de préciser la durée.

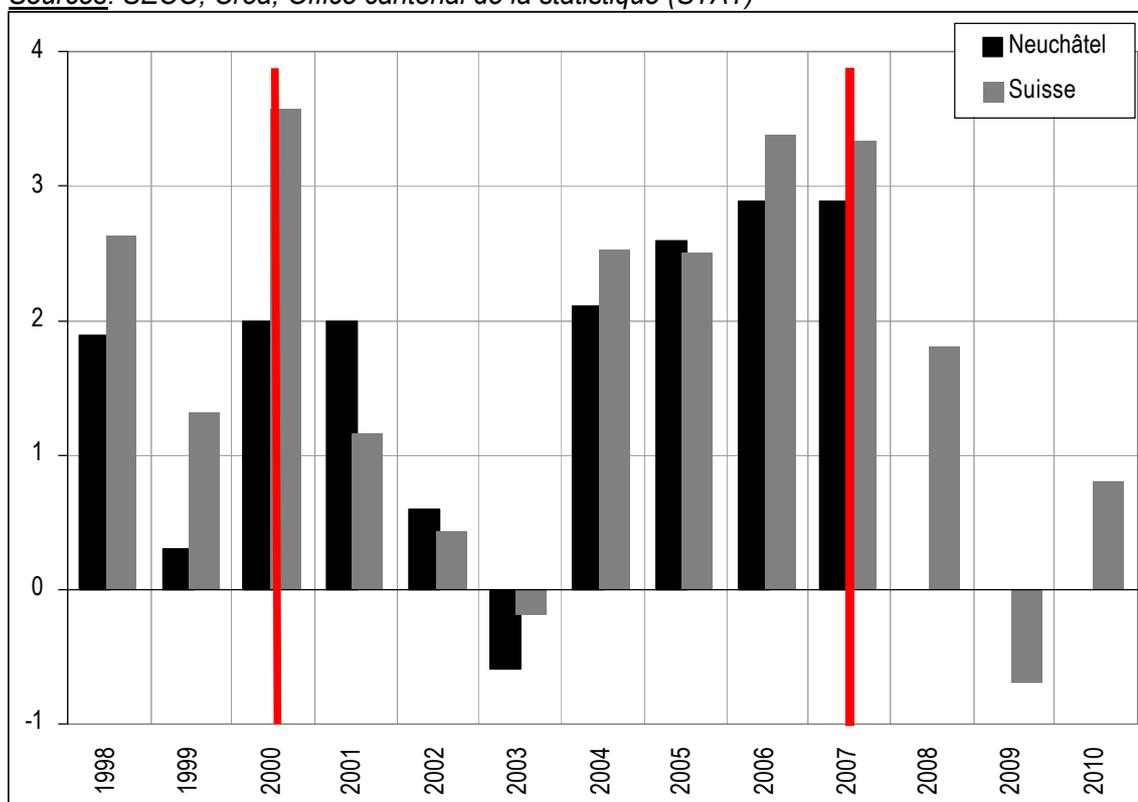
Le graphique suivant précise au niveau neuchâtelois cette analyse:

PIB suisse et Neuchâtel, variation annuelle, en %

Définition: mesure le revenu provenant de la production dans une région donnée

Les derniers chiffres en matière d'évolution du PIB au niveau suisse sont des valeurs médianes des prévisions des principaux instituts.

Sources: SECO, Créa, Office cantonal de la statistique (STAT)



Tourné vers l'exportation, le tissu économique neuchâtelois est plus sensible à une baisse de la conjoncture qu'en moyenne suisse. Il connaît parfois en situation de haute conjoncture une performance plus élevée qu'en moyenne suisse.

La crise financière et économique actuelle touche durement les États-Unis et la zone Euro donc les principaux pays importateurs de biens produits dans notre canton. Cela peut avoir un impact puissant sur les entreprises concernées et certains secteurs en particulier.

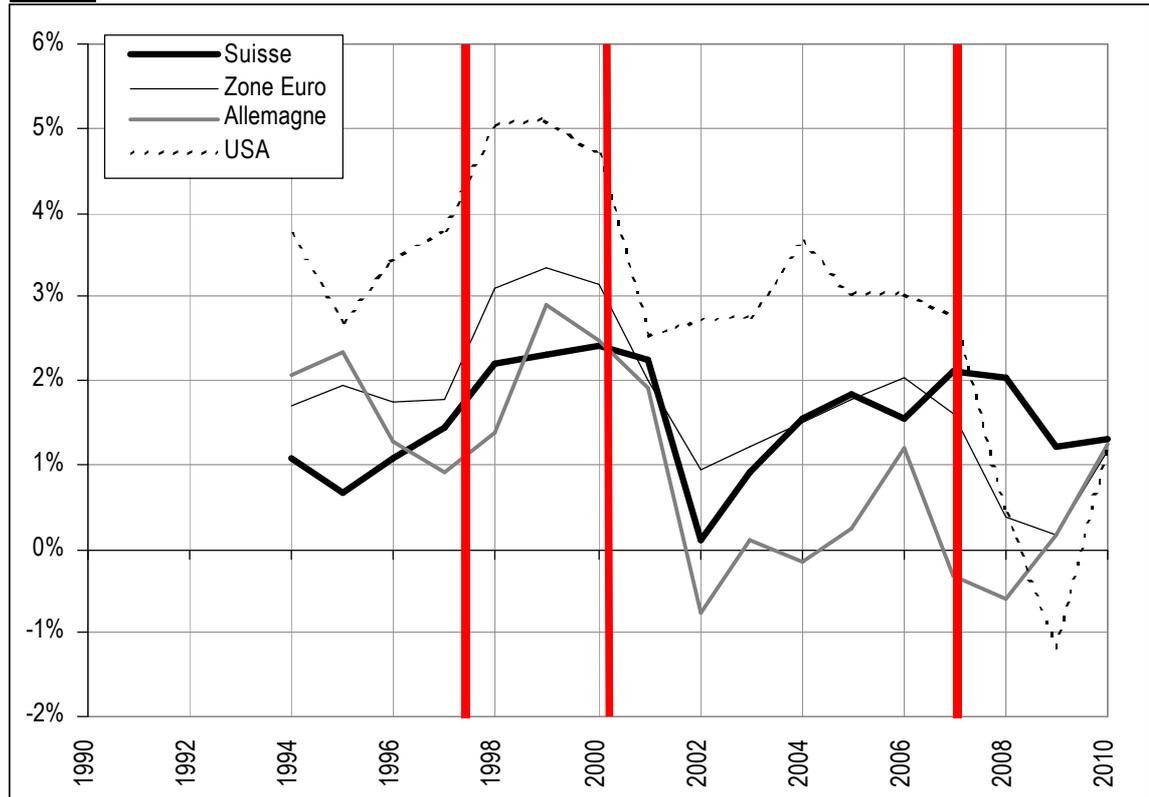
Les crises de 2000/2001 ont produit d'importants effets notamment en Allemagne et aux États-Unis, la consommation privée ayant fortement diminué. Cela péjore les exportations

helvétiques, sachant par exemple que les États-Unis importent plus qu'ils n'exportent, le déficit de la balance commerciale américaine dépassant les 700 milliards de dollars à fin 2007.

Consommation privée, variation annuelle, en % (Suisse, zone Euro, Allemagne, USA et Japon)

Définition: Consommation privée est la consommation des ménages à l'exclusion de celle des entreprises

Source: OCDE

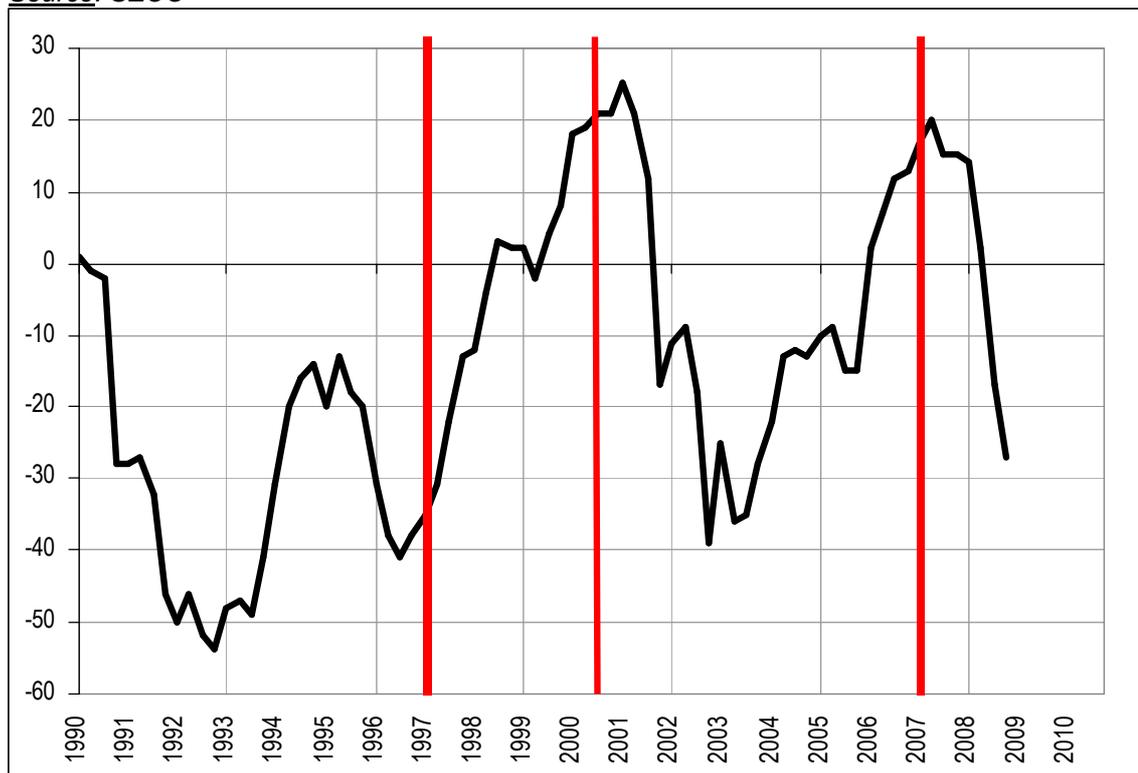


La consommation privée en Suisse fut également affectée par les crises de 2000/2001 et un fort ralentissement est à craindre pour 2009, voire 2010, en fonction de la durée et de la profondeur de la crise actuelle.

Climat de consommation, Suisse

Définition: Tous les trimestres (en janvier, avril, juillet, octobre) une enquête auprès des ménages est mandatée par le SECO. Il s'agit là d'indications subjectives sur les appréciations et les attentes des ménages quant à la situation économique, leur situation budgétaire, l'évolution des prix, la sécurité de l'emploi, etc; en tout, neuf questions sont posées aux ménages. La première enquête a eu lieu en octobre (4^e trimestre) 1972.

Source: SECO

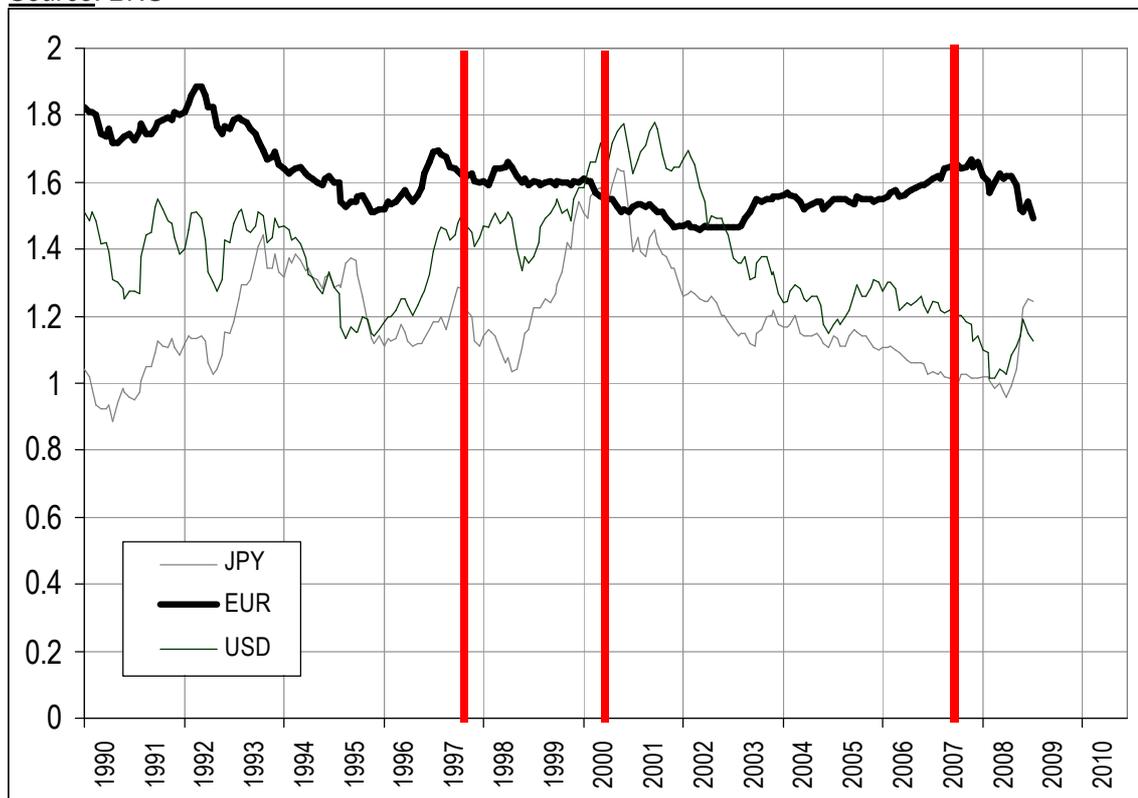


Au niveau du climat de consommation, on constate de forts décrochages lors de crises avec risque systémique (2000/2001 et 2007), si bien que les perspectives 2009 apparaissent comme sombres.

Taux de change

Définition: Quantité de monnaie nationale nécessaire pour obtenir une unité monétaire d'un autre pays.

Source: BNS

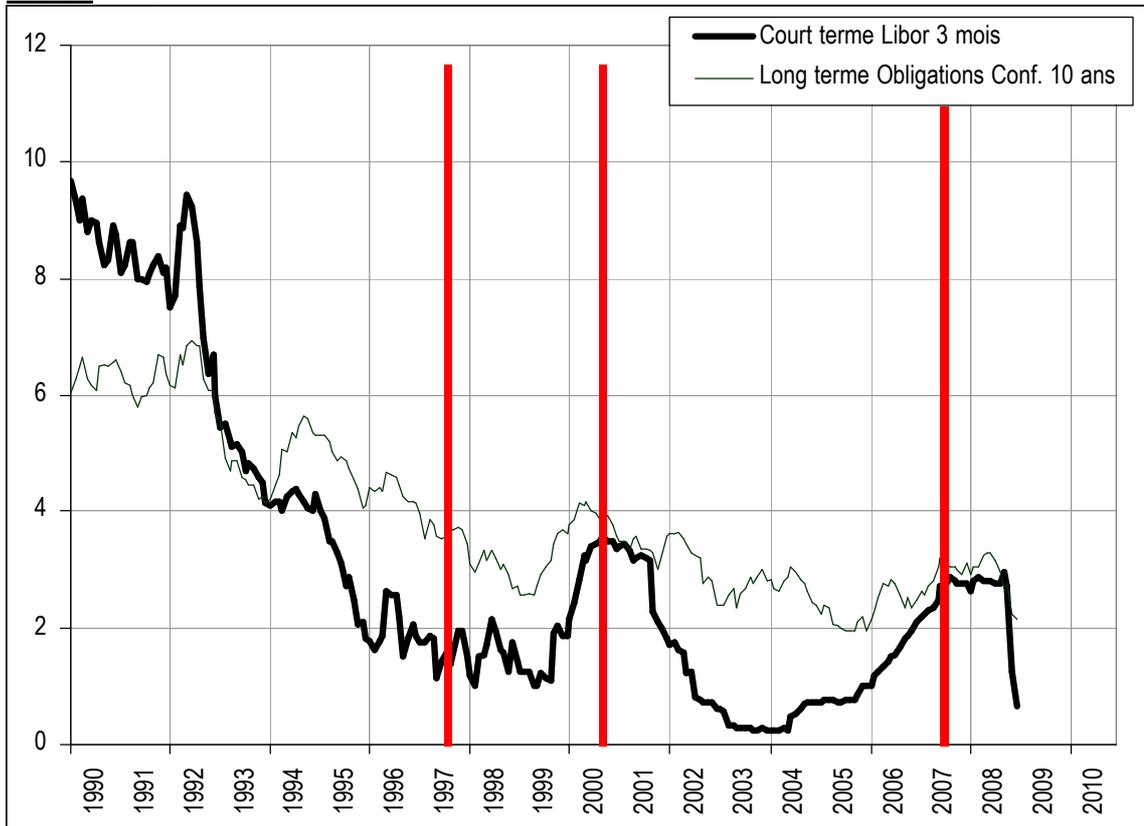


Sur le marché des changes, le franc suisse joue lors des crises économiques un rôle de valeur refuge, s'appréciant notamment par rapport au USD mais également par rapport à l'Euro. Le 27 octobre 2008, il atteint son plus haut niveau face à l'Euro (1,43), pénalisant encore plus les exportations suisses.

Taux d'intérêt

Définition: Libor ("London interbank offered rate"): taux interbancaire moyen auquel un échantillon de grandes banques établies à Londres prête en blanc à d'autres grandes banques.

Source: BNS

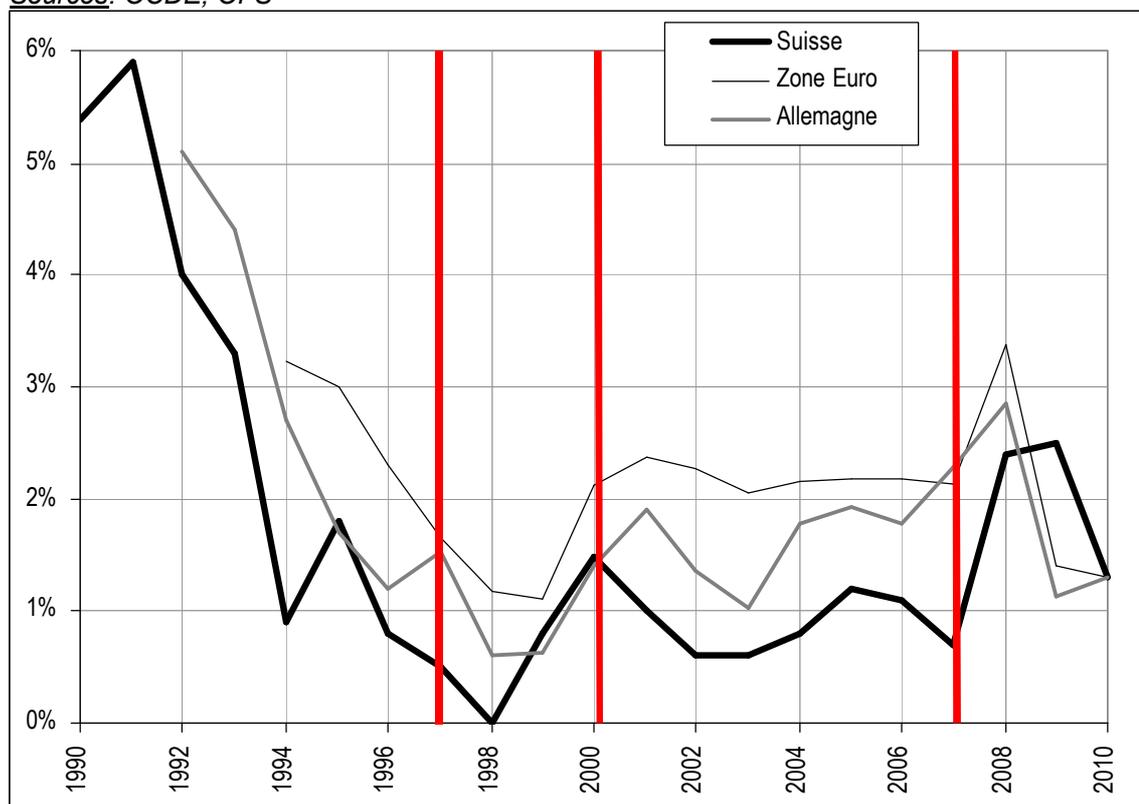


Une des mesures pour relancer l'économie consiste pour les banques centrales à abaisser les taux directeurs. Cela est notamment le cas du LIBOR (London InterBank Offered Rate). Toutefois, la diminution des taux d'intérêts présuppose un risque inflationniste faible. Cette mesure nécessite un délai avant de produire des effets tangibles dans l'économie.

Inflation, variation annuelle de l'indice des prix, en %

Définition: variation annuelle de l'indice des prix à la consommation, en %.

Sources: OCDE, OFS



En comparaison internationale, la politique menée par la Banque nationale suisse en matière d'inflation porte ses fruits, le niveau demeurant bas malgré la reprise affichée ensuite des crises de 1997/1998 et 2000/2001. Cela ne constitue vraisemblablement pas un risque majeur actuel.

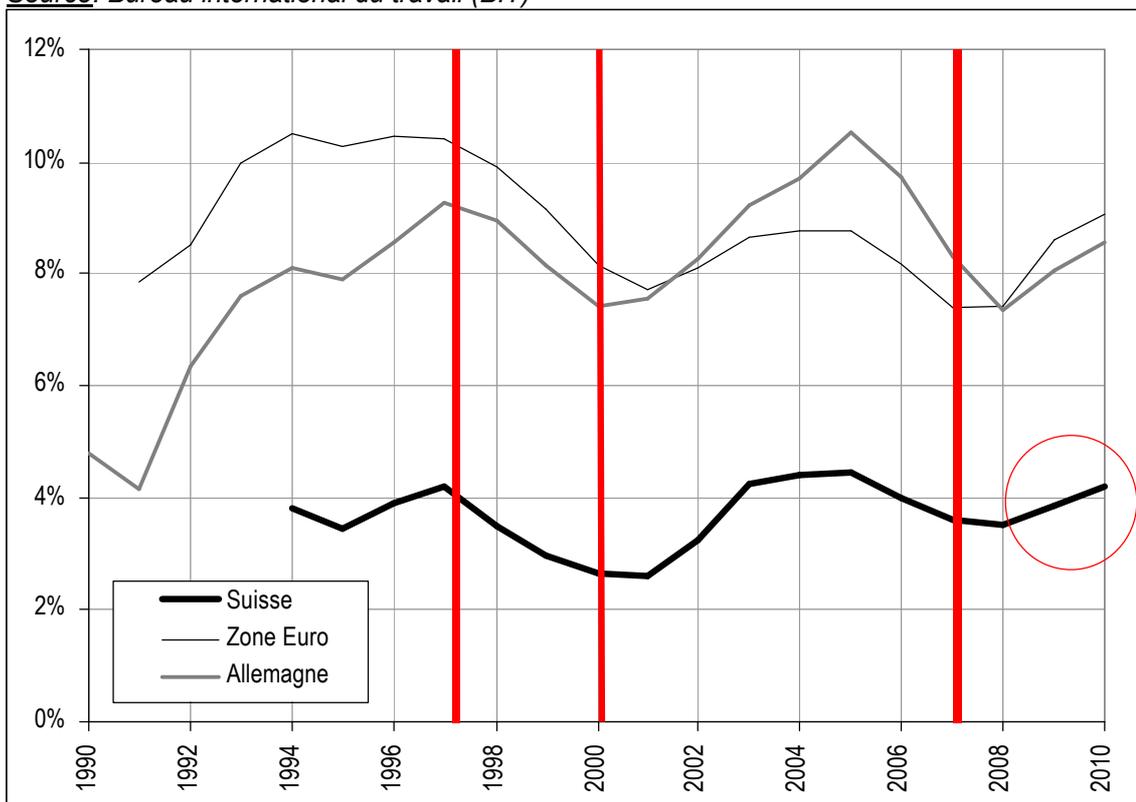
Taux de chômage, en %, selon la définition du BIT (Suisse, zone Euro, Allemagne)

Définitions

Taux de chômage: Nombre de chômeurs (au sens du BIT) divisé par le nombre de personnes actives.

Chômeurs: Un chômeur (au sens du BIT) est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions: être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence; être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence ultérieurement.

Source: Bureau international du travail (BIT)



Au niveau du chômage, les crises de 2000/2001 ont eu pour effet notamment d'accélérer la croissance de ce dernier. En Suisse, le niveau demeure relativement bas par rapport à la zone Euro.

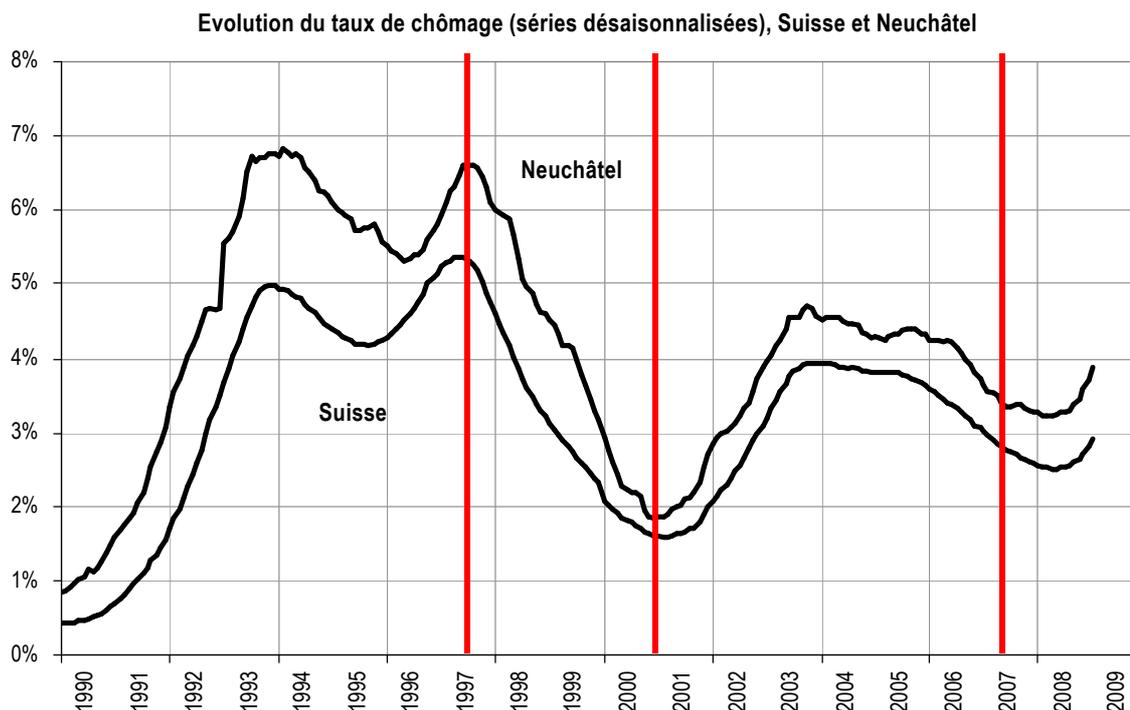
Taux de chômage, en %, selon la définition du SECO (Suisse, Neuchâtel)

Définitions

Taux de chômage: Nombre de chômeurs inscrits le jour de référence (dernier jour du mois) divisé par le nombre de personnes actives selon le recensement de la population.

Chômeurs: Personnes annoncées auprès des Offices régionaux de placement (ORP), qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement. Peu importe qu'elles touchent, ou non, une indemnité de chômage.

Sources: SECO, Plasta / Service de l'emploi (SEMP)



Le taux de chômage permet de quantifier les effets avérés d'une crise économique ou d'une reprise conjoncturelle sur le nombre de personnes à la recherche d'un emploi. La hausse du chômage intervient généralement avec un décalage de plusieurs mois suite à un choc économique ou financier. Ce taux ne peut donc pas être considéré comme un indicateur prévisionnel de la situation conjoncturelle.

Le taux de chômage du canton de Neuchâtel évolue de façon identique au taux de chômage national. Toutefois, le canton enregistre systématiquement un taux supérieur à la moyenne nationale. Le taux de chômage neuchâtelois se situe actuellement à 4,3% (fin janvier 2009), ce qui correspond à un total de 3731 chômeurs inscrits aux Offices régionaux de placement (ORP).

Suite à la crise financière et économique amorcée au début des années nonante, le chômage cantonal atteint son plus haut niveau en février 1994 avec un taux à 7,0%, soit près de 6000 chômeurs inscrits. La crise des marchés financiers asiatiques en 1997 n'a eu que peu d'impact sur l'économie suisse et neuchâteloise. En effet, cette année là, le taux de chômage amorce une importante décrue qui se terminera au mois de juin 2001 avec un taux à 1,8% (1555 chômeurs inscrits).

En 2001, le chômage reprend l'ascenseur et atteint son plus haut niveau au mois de janvier 2004 avec un taux à 5,0% (4288 chômeurs inscrits). Cette augmentation a débuté une année après l'éclatement de la bulle internet (nouvelles technologies) aux Etats-Unis. Les effets des attentats du 11 septembre 2001 ont certainement renforcé et accentué la hausse du taux de chômage.

La décrue du chômage initiée en 2004 a été interrompue dès 2007. Depuis le mois de novembre 2008, le taux de chômage augmente fortement, signe que les effets de la crise économique et financière se font désormais sentir sur le marché de l'emploi suisse et neuchâtelois. Le SECO prévoit un taux de chômage moyen au niveau national de 3,3% en 2009 et de 4,3% en 2010, contre 2,6% pour l'année écoulée.

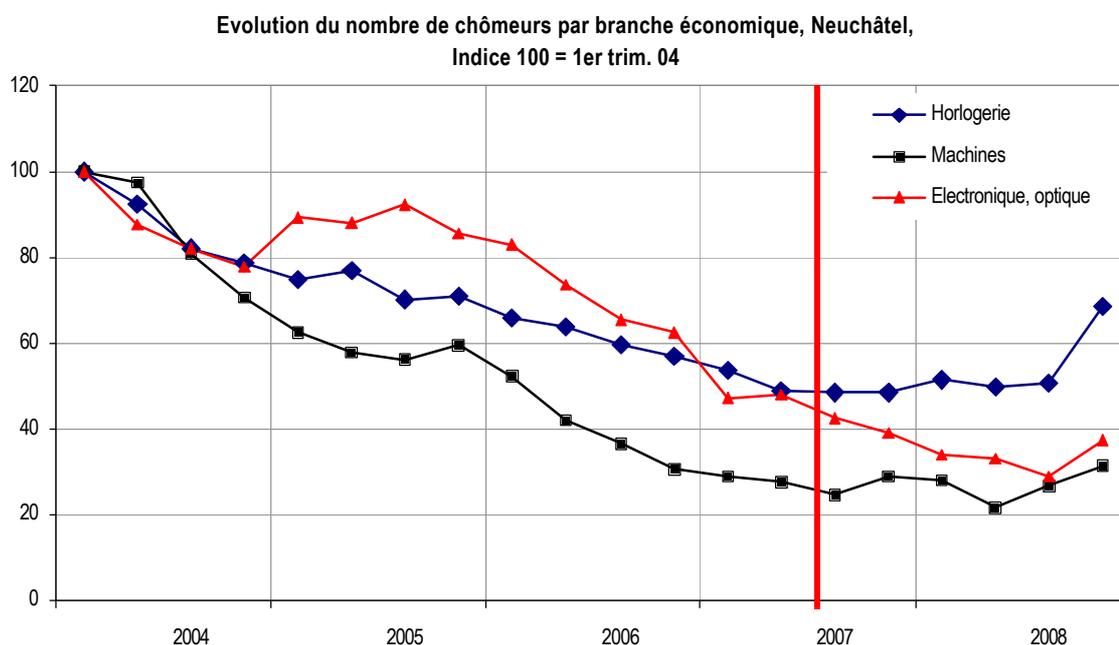
Demands d'emploi selon la branche économique

Définitions

Demands d'emploi: Tous les demands d'emploi, chômeurs et non-chômeurs, qui sont inscrits aux Offices régionaux de placement (ORP) et cherchent un emploi.

Branche économique: Branche économique de l'entreprise dans laquelle le demandeur d'emploi a œuvré avant son inscription à l'assurance-chômage.

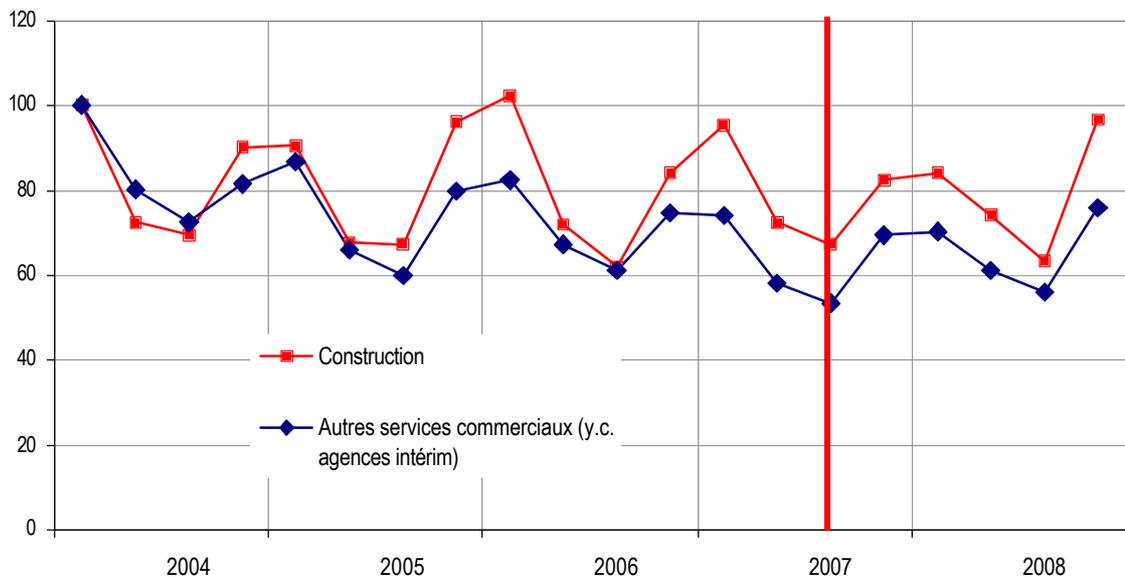
Source: SECO, Plasta



L'analyse de l'évolution du nombre de demands d'emploi selon la branche économique permet d'obtenir une image de la "santé" d'un secteur sous l'angle des ressources humaines. En effet, si entre deux périodes, l'effectif de demands d'emploi augmente, cela signifie que les entreprises de la branche économique touchée subissent un ralentissement de leur activité et qu'elles procèdent au gel des engagements, voire à la diminution de leur personnel par le biais de licenciements.

Le graphique ci-dessus concerne les principales branches du secteur industriel, soit l'horlogerie, les machines ainsi que le secteur de l'électronique et des instruments de précision. Depuis 2007, la baisse du nombre de demands d'emploi a été interrompue dans ces secteurs, laissant place à une relative stabilité. Durant le dernier trimestre 2008, la situation s'est dégradée notamment au sein de la branche de l'horlogerie. Les effets de la crise économique et financière semblent désormais s'être répercutés sur le secteur industriel neuchâtelois.

Evolution du nombre de chômeurs par branche économique, Neuchâtel,
Indice 100 = 1er trim. 04



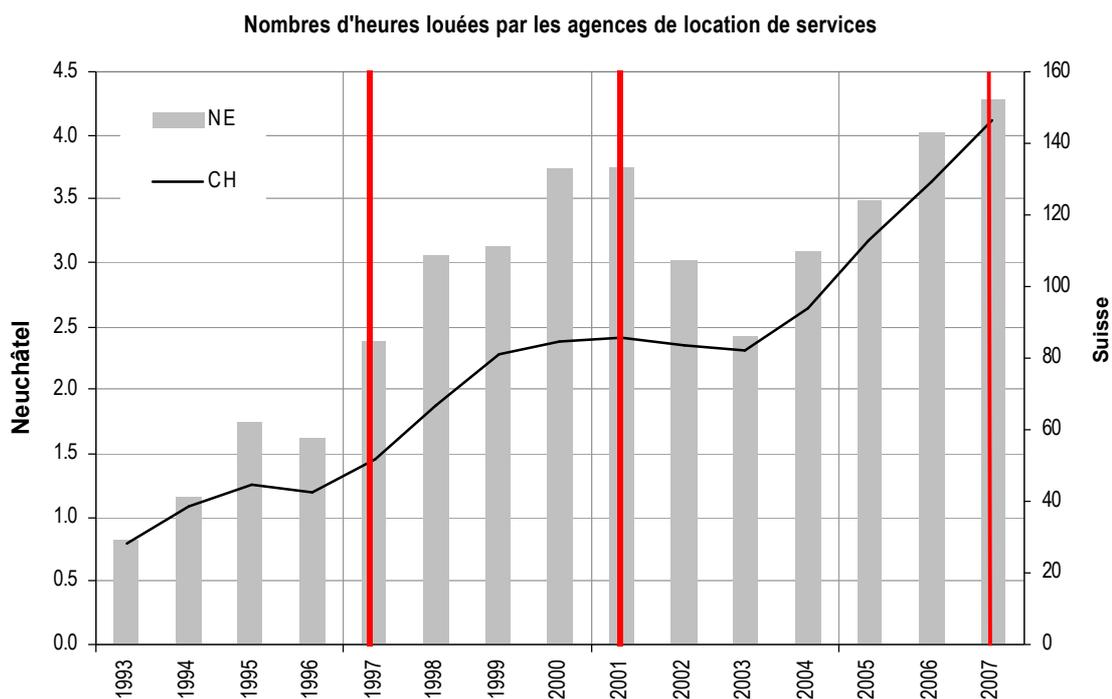
Le graphique ci-dessus montre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi dans les branches de la construction et des autres services commerciaux. Cette dernière regroupe principalement les personnes qui étaient sous contrat avec une agence de location de services (travailleurs intérimaires ou temporaires).

La crise des subprimes a eu un impact très fort sur le marché immobilier aux Etats-Unis, mais aussi dans plusieurs pays européens, ce qui a provoqué une chute des activités dans le secteur de la construction. Comme relevé par plusieurs économistes, ce phénomène n'a que peu touché la Suisse. Le secteur neuchâtelois de la construction semble aussi être épargné, pour le moment du moins. L'effectif de demandeurs d'emploi provenant de ce secteur a certes augmenté sur le dernier trimestre 2008, mais cette hausse est attendue à pareille époque, qui plus est en regard des conditions climatiques de l'hiver 2008-2009 (secteur tributaire des facteurs saisonniers). En outre, l'effectif de demandeur d'emplois au 4^e trimestre 2008 reste relativement proche des valeurs enregistrées les années précédentes à pareille époque. De même, en observant l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi issus de la branche des autres services commerciaux (composé en majorité de travailleurs intérimaires), on ne constate pas encore clairement les effets de la crise sur ce secteur. La hausse enregistrée au 4^e trimestre 2008 est habituelle à pareille époque (intérimaires provenant du secteur de la construction). Si cette hausse devait toutefois se confirmer ces prochains trimestres, elle pourra alors être interprétée comme un retournement de la conjoncture.

Emploi intérimaire

Définition: Le travail intérimaire, plus communément appelé location de services, met en jeu trois acteurs: l'employeur (une agence de location de services), le salarié (un travailleur intérimaire) et la société dans laquelle est détaché ce salarié (une entreprise locataire de services). Ainsi, le salarié intérimaire est employé par une entreprise de location de services pour effectuer une mission dans une entreprise utilisatrice.

Source: SECO, Exlse



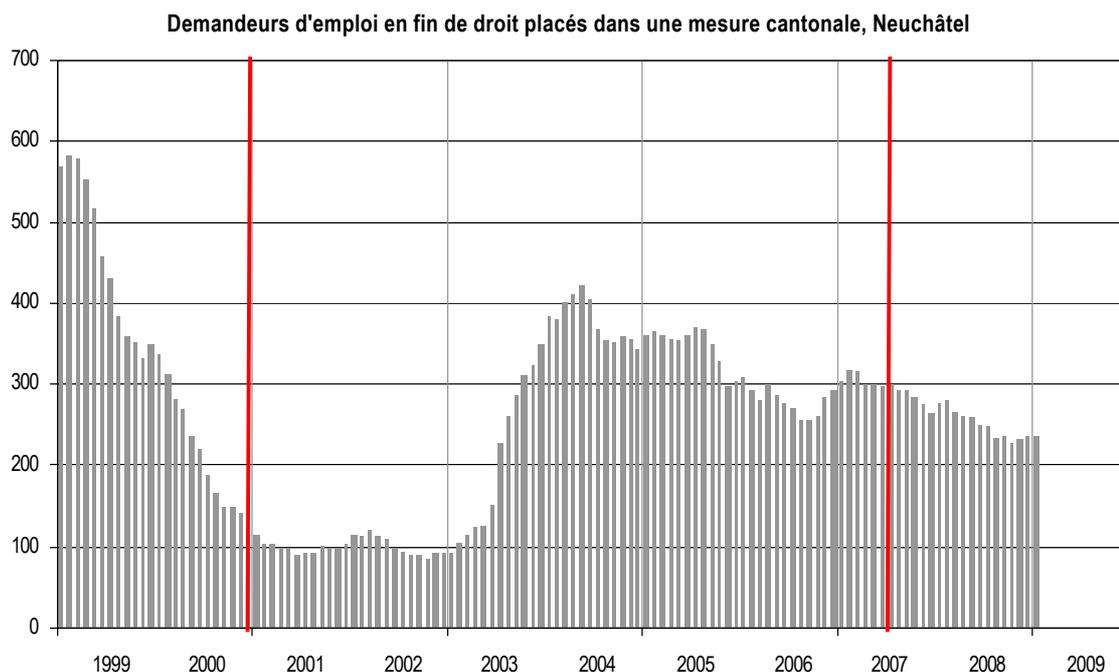
Le travail intérimaire est souvent considéré comme un indicateur avancé de la conjoncture. De part sa nature très flexible, l'emploi intérimaire joue un rôle de "soupape" dans les périodes d'expansion et de récession. En effet, en période de dégradation conjoncturelle, les entreprises se séparent en premier lieu des employés temporaires avant de procéder à des licenciements de personnel fixe. De même, en période de reprise conjoncturelle, les entreprises ne connaissant pas la durée de l'embellie économique, procèdent dans un premier temps à l'engagement de travailleurs intérimaires. Une fois la situation conjoncturelle stabilisée, les entreprises engagent plus facilement du personnel en contrat à durée indéterminée.

Le graphique ci-dessus montre que l'expansion du travail intérimaire a été interrompue dès 2000, avec un palier au niveau suisse et même une baisse des heures louées au niveau cantonal. Les données 2008 n'étant pas encore disponibles, il est difficile d'anticiper les effets de la crise financière actuelle.

Demandeurs d'emploi en fin de droit

Définition: Demandeurs d'emploi qui ont épuisé leur droit aux indemnités chômage fédérales et qui sont placés dans une mesure cantonale (emplois temporaires notamment).

Source: SECO, Plasta



Puisqu'il s'agit de chômeurs de longue durée, il convient de relever que l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en fin de droit intervient avec un décalage temporel suite au déclenchement d'une crise conjoncturelle. En observant le graphique ci-dessus, on constate que la hausse des chômeurs en fin de droit a débuté en 2003, soit environ 2 ans après le déclenchement de la crise 2000-01.

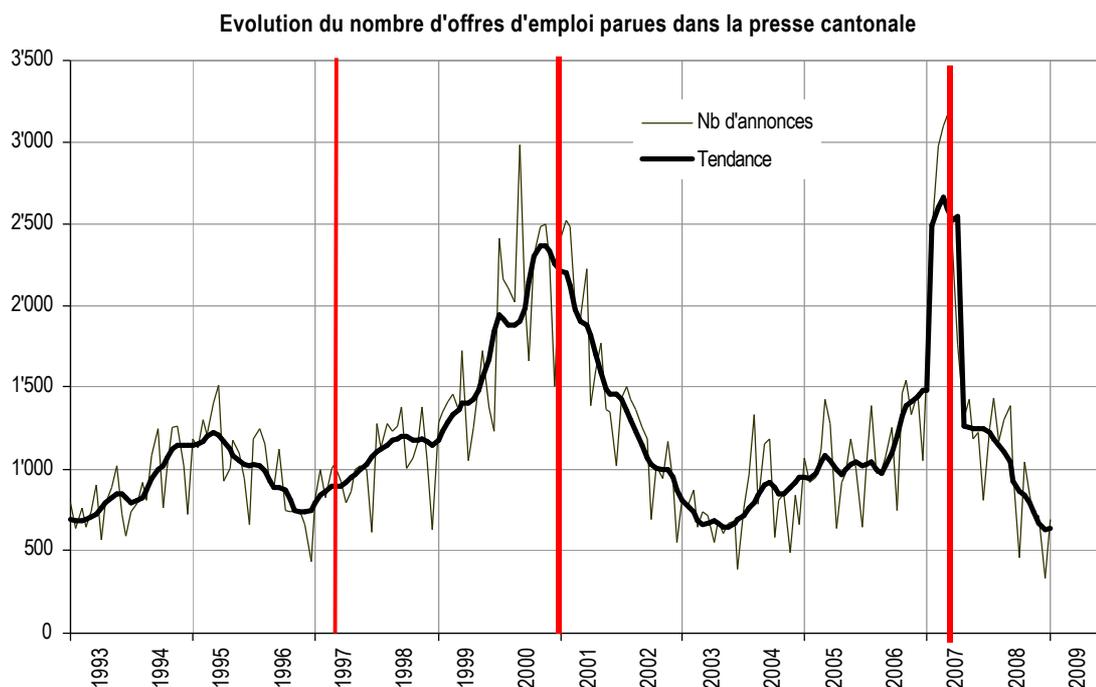
Le phénomène que nous constatons depuis le mois de novembre 2008 à travers un nombre important de chômeurs qui se réinscrivent au chômage alors qu'un délai cadre est encore ouvert, indique que les effets d'un décalage temporel constaté en 2000-01 entre l'augmentation du chômage et l'aggravation du nombre des personnes en fin de droit de chômage va se raccourcir.

Les changements législatifs ont aussi un impact non négligeable sur l'évolution de ce type de demandeurs d'emploi. En effet, en 2003, suite à l'entrée en vigueur de la 3^e révision de la LACI, le nombre d'indemnités chômage fédérales a été ramené de 520 à 400 jours, ce qui a provoqué une augmentation massive des arrivées en fin de droit. La 4^e révision de la LACI actuellement en discussions aux chambres fédérales (entrée en vigueur prévue en 2011) aura des répercussions importantes sur les bénéficiaires des mesures cantonales d'intégration professionnelle.

Offres d'emploi parues dans la presse cantonale

Définition: Comptage des offres d'emploi publiées dans les quotidiens "L'Impartial" et "L'Express".

Source: Service de l'emploi (SEMP)

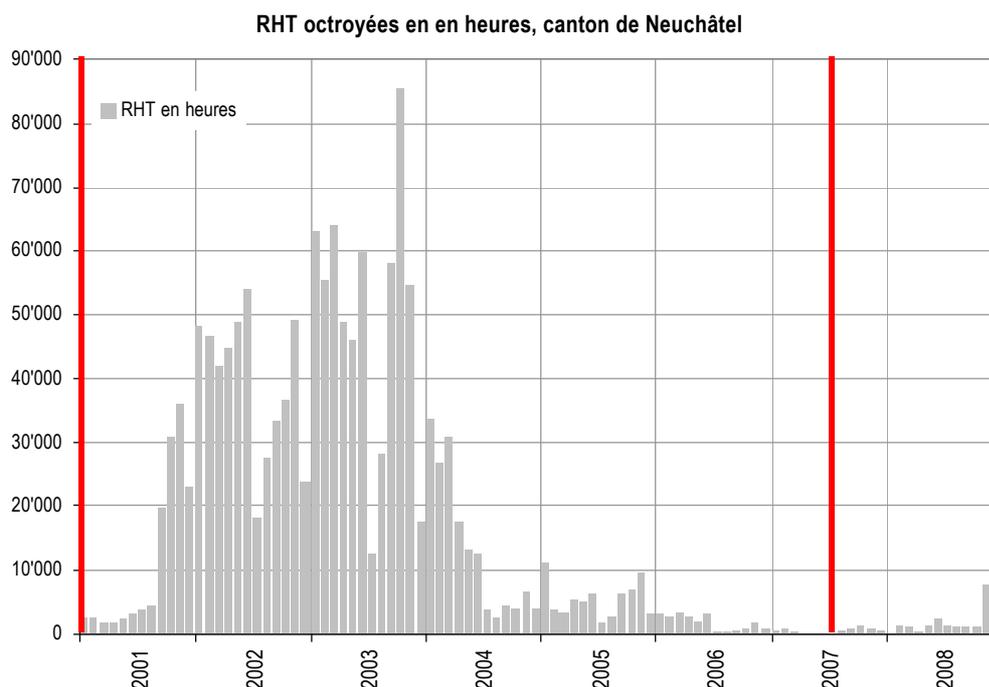


L'évolution du nombre d'offres parues dans la presse cantonale est fortement liée à l'évolution conjoncturelle. En période d'expansion, le nombre d'offres augmente alors qu'il diminue en période de récession. En 2000-01, le nombre d'offres chute vertigineusement, les entreprises neuchâteloises subissant de plein fouet l'éclatement de la bulle internet ainsi que les effets des attentats du 11 septembre. En 2004, avec la reprise économique, le nombre d'offres d'emploi augmente. Cette augmentation s'intensifie très fortement durant les premiers mois de l'année 2007, atteignant ainsi des niveaux records. Cette situation exceptionnelle reflète l'euphorie économique qui régnait à cette période. L'année 2008 se termine avec le plus bas niveau enregistré d'annonces lors des quatre dernières années, signe que le marché de l'emploi s'est dégradé.

Réductions de l'horaire de travail (RHT) ou chômage partiel

Définition: On entend par là la réduction temporaire de l'horaire de travail ou la mise en disponibilité totale temporaire de travailleurs assortie normalement d'une réduction de salaire correspondante sous maintien du contrat de travail. Sont également considérés comme réductions de l'horaire de travail les arrêts de travail dus à des mesures prises par l'autorité ou d'autres circonstances indépendantes de la volonté de l'employeur. Un secteur d'exploitation peut, dans des cas particuliers, être assimilé à une entreprise. L'introduction de réductions de l'horaire de travail dans l'entreprise doit viser à pallier un recul temporaire des activités et à préserver des emplois. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail offre ainsi aux employeurs une alternative aux licenciements.

Source: Service de l'emploi (SEMP)



Les entreprises font appel à cette mesure pour pallier un ralentissement temporaire de leurs activités notamment pour des raisons économiques (baisse abrupte des commandes par exemple). Il est intéressant de constater que la hausse des RHT octroyées dans le canton a débuté au mois de septembre 2001. On peut supposer que les entreprises neuchâteloises ont subi de plein fouet les effets des attentats du 11 septembre et ont recouru, dans un premier temps, aux RHT.

Même si on est encore loin des 85.000 heures chômées enregistrées au mois d'octobre 2003, le nombre de RHT a sensiblement augmenté sur les deux derniers mois de l'année 2008, passant de 1000 à 7000 heures. Le nombre de demandes de RHT déposées au service de l'emploi laissent en outre présager une nouvelle hausse marquée des heures chômées durant les premiers mois de 2009.

Cette première partie d'analyse débouche sur le constat suivant:

Une crise financière et économique présentant un risque systémique conjuguée à une appréciation du franc suisse et à un ralentissement de la croissance économique sur les principaux marchés d'exportations (États-Unis et Allemagne notamment) peut provoquer des effets négatifs sur la bonne santé de l'économie helvétique et neuchâteloise en particulier.

La crise actuelle présente un risque systémique élevé et a des répercussions importantes sur les marchés d'exportations traditionnels. L'appréciation du franc

suisse compliquerait encore la situation de même que la dégradation du climat de consommation.

A ce jour, les signaux provenant de la majorité des indicateurs de l'emploi et du chômage font état d'une contraction de l'activité économique cantonale et même, pour certains, d'un retournement conjoncturel.

Ces indicateurs n'étant toutefois pas prospectifs, il conviendra de les suivre attentivement afin de quantifier l'ampleur de la crise économique actuelle.

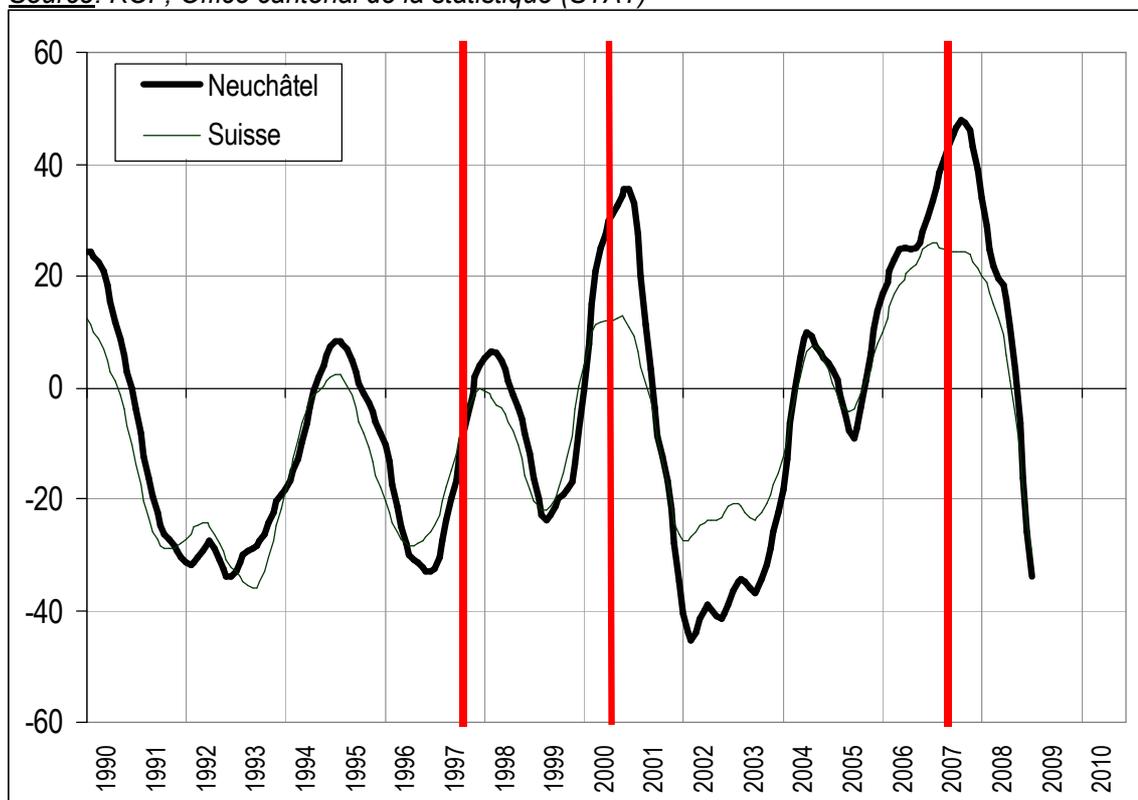
2.1.4 Analyse des indicateurs prévisionnels

Comment apprécier ce constat à la lecture des indicateurs prévisionnels? Les résultats obtenus sont les suivants.

Marche des affaires dans l'industrie

Définition: indice synthétique reflétant l'avis d'un échantillon d'entreprises au sujet du climat conjoncturel dans l'industrie.

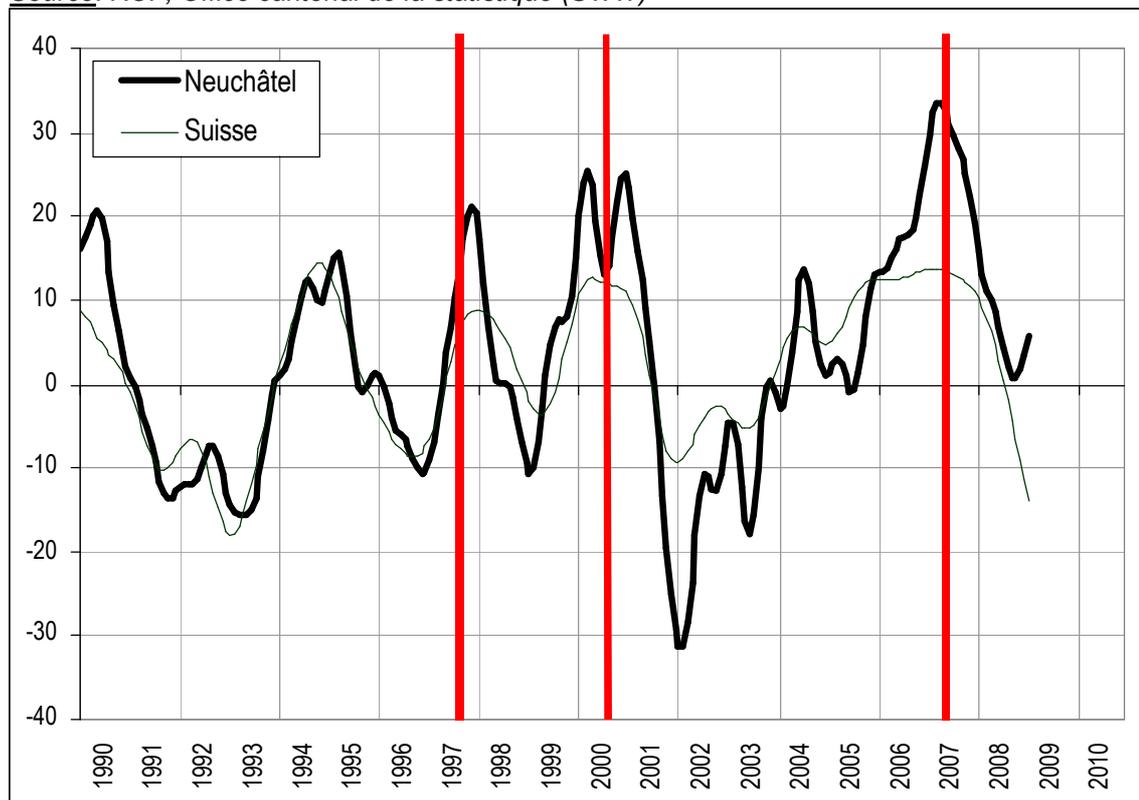
Source: KOF, Office cantonal de la statistique (STAT)



Niveau de production

Définition: indice du niveau de production dans l'industrie, selon l'avis d'un échantillon d'entreprises.

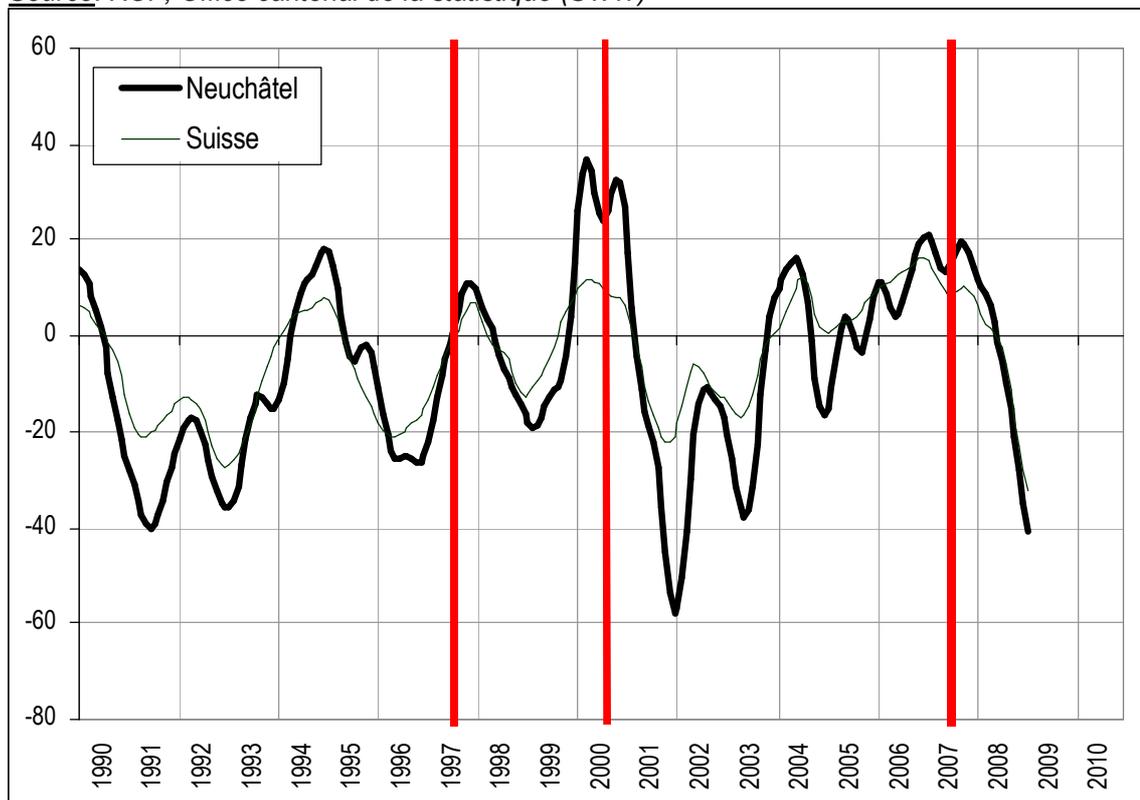
Source: KOF, Office cantonal de la statistique (STAT)



Carnet de commandes

Définition: indice du niveau de carnet de commandes dans l'industrie, selon l'avis d'un échantillon d'entreprises.

Source: KOF, Office cantonal de la statistique (STAT)

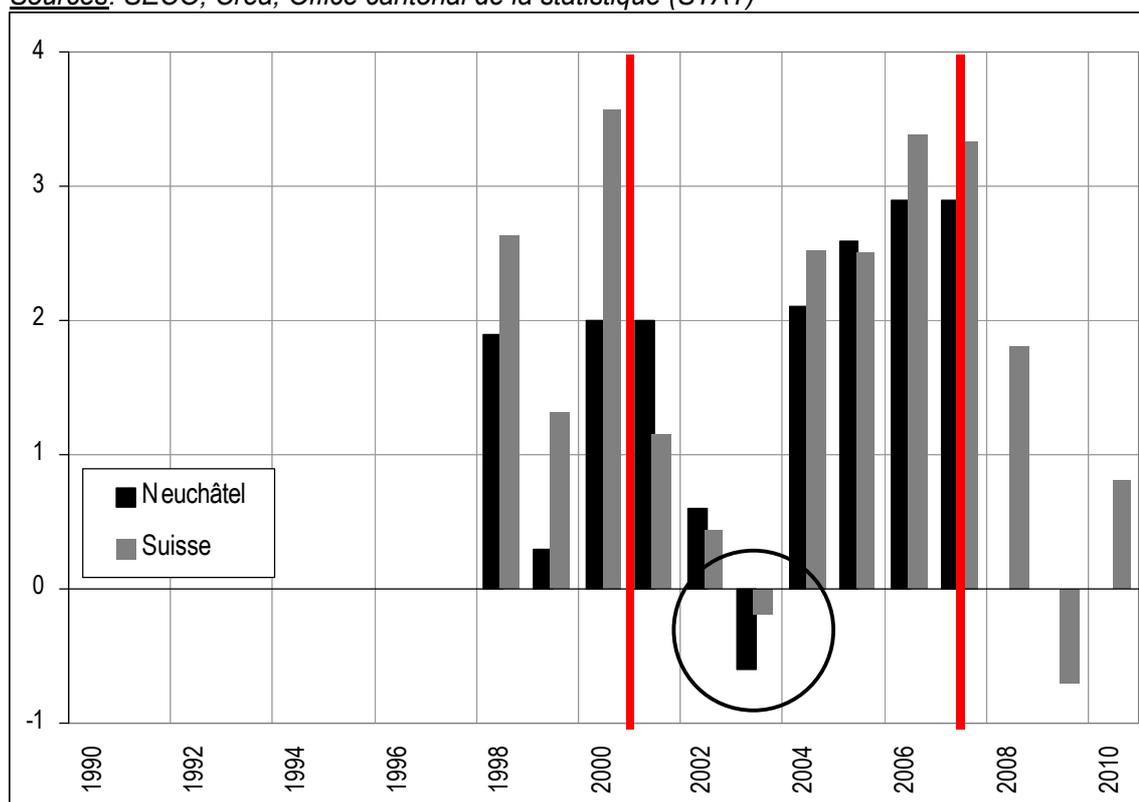


PIB, Suisse, variation annuelle, en %

Définition: mesure le revenu provenant de la production dans une région donnée

Les derniers chiffres en matière d'évolution du PIB au niveau suisse sont des valeurs médianes des prévisions des principaux instituts.

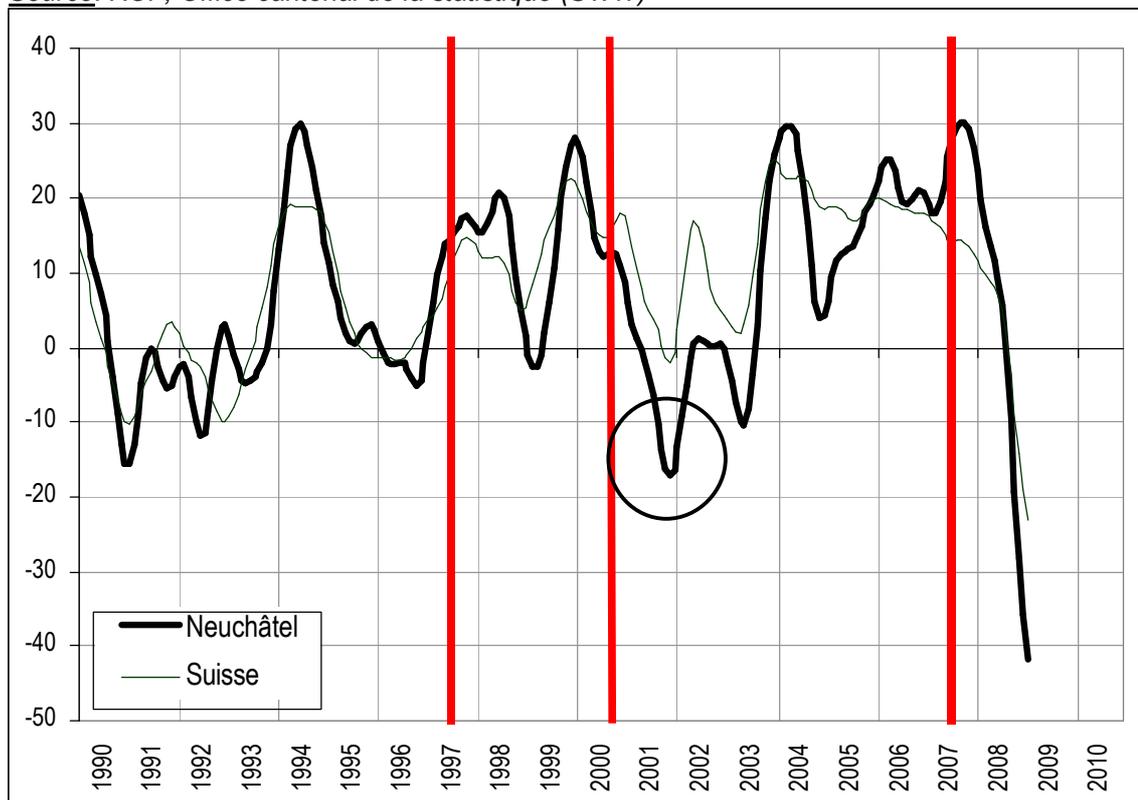
Sources: SECO, Créa, Office cantonal de la statistique (STAT)



Perspectives d'entrées de commandes

Définition: indice de l'appréciation des perspectives d'entrées de commandes dans l'industrie, selon l'avis d'un échantillon d'entreprises.

Source: KOF, Office cantonal de la statistique (STAT)



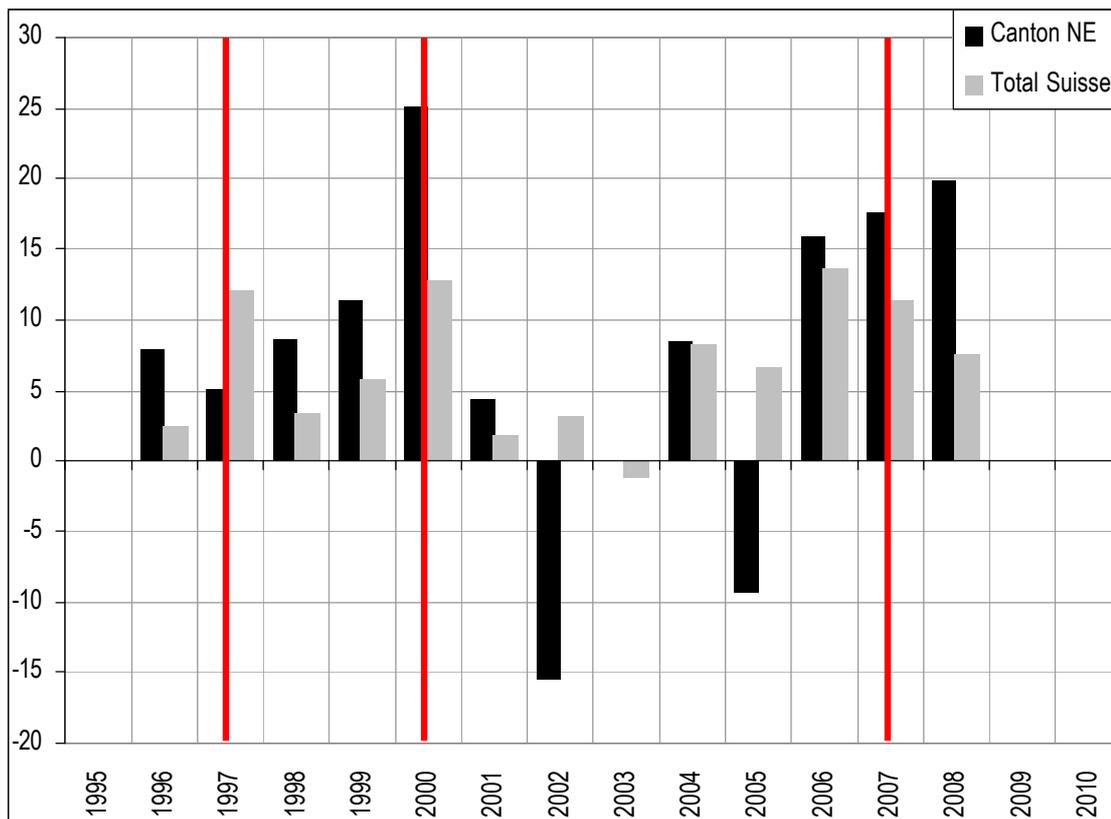
On constate une corrélation entre les indicateurs prévisionnels "Marche des affaires dans l'industrie", "Niveau de production", "Carnet de commandes" et "Perspectives d'entrées de commandes" et la variation annuelle du PIB suisse et cantonal.

Ces indicateurs constituent de bons indicateurs avancés. Les prévisions confirment les dégradations constatées au niveau PIB suisse et neuchâtelois. Cette corrélation est présente avec un décalage lorsque on compare l'évolution du PIB et l'évolution des exportations.

Exportations, variation annuelle

Définition: variation annuelle (en %) des exportations d'une région. Les flux sont comptabilisés au lieu de passage de la frontière.

Sources: AFD

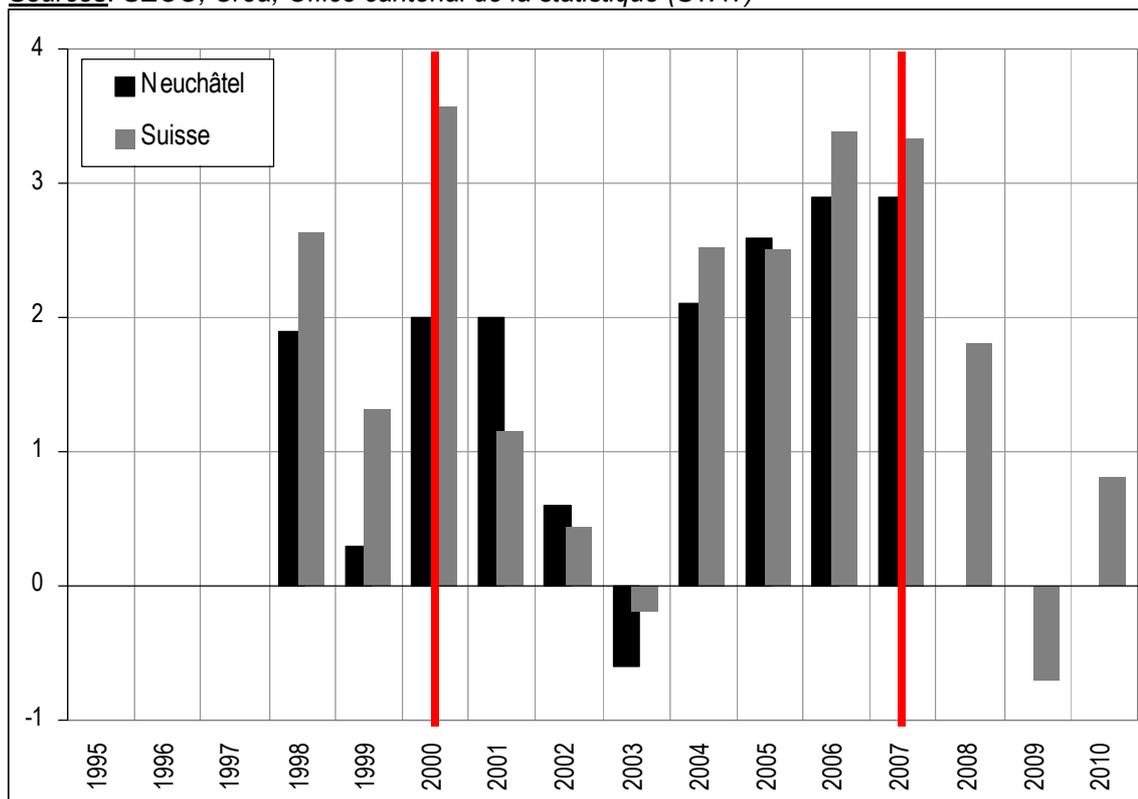


PIB, Suisse, variation annuelle, en %

Définition: mesure le revenu provenant de la production dans une région donnée

Les derniers chiffres en matière d'évolution du PIB au niveau suisse sont des valeurs médianes des prévisions des principaux instituts.

Sources: SECO, Créa, Office cantonal de la statistique (STAT)



Cette seconde partie d'analyse débouche sur le constat suivant:

Les indicateurs conjoncturels avancés utilisés pour mesurer les perspectives sont relativement fiables. L'économie cantonale va au-devant d'une situation délicate, dont l'ampleur dépendra de la durée et de la profondeur de la crise sur les principaux marchés d'exportations, ainsi que du climat de confiance du consommateur suisse. Au vu des perspectives 2009 pessimistes, le taux de chômage augmentera dans le canton de manière importante. La hausse du chômage, hors facteurs saisonniers, a par ailleurs déjà touché le secteur industriel. Selon les prévisions du service de l'emploi, le taux de chômage cantonal pourrait atteindre 4,4% en moyenne annuelle en 2009 contre 3,3% en 2008, soit une augmentation de plus de 1 point. Le canton doit aussi s'attendre à une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en fin de droit dès la fin de l'année 2009 compte tenu des effets liés aux chômeurs se réinscrivant en nombre important dans la période d'un délai cadre ouvert sans avoir cotisé suffisamment pour la réouverture d'un nouveau délai-cadre.

Les indicateurs ont tourné au rouge

Compte tenu des grandes incertitudes entourant les prévisions économiques sur l'évolution de la crise financière et économique, la situation - telle qu'elle se présente à fin janvier 2009 – conduit Monsieur Jean-Pierre Ghelfi, économiste, à confirmer que l'ampleur du retournement de la situation conjoncturelle vécu en 2008 n'avait jamais été rencontrée depuis de nombreuses années.

Son analyse, extraite de la dernière édition de la publication "Conjoncture économique – 1^{er} trimestre 2009" de l'office cantonal de la statistique, est reproduite ci-après:

"International

S'il s'agissait d'un tremblement de terre, on préciserait que son épicentre est localisé aux Etats-Unis et, plus spécifiquement, à New York. Onde de choc partie du Nouveau Monde est d'une telle violence qu'elle a atteint tous les pays et tous les secteurs. Après l'immobilier et la finance, ce sont désormais la production, les investissements et la consommation qui sont sur une pente descendante.

Sans doute peut-on noter des différences entre les économies nationales. La tendance récessive n'en paraît pas moins générale. Jusqu'où et jusqu'à quand l'économie mondiale va-t-elle s'enfoncer? Il semble évident que la présente récession est différente, par son ampleur et par sa dimension mondiale, de toutes celles intervenues depuis la deuxième guerre mondiale. Deux questions se posent. D'une part, cette récession se transformera-t-elle en crise? D'autre part, les programmes dits de relance adoptés un peu partout dans le monde, impliquant plusieurs milliers de milliards de dépenses publiques, ainsi que les engagements pris par les banques centrales, qui représentent également des montants considérables, suffiront-ils pour éviter le pire?

Suisse

Le renversement d'appréciation des entreprises est spectaculaire. En janvier 2008, l'indice synthétique, représentant l'ensemble des informations fournies par les entreprises de toutes les branches industrielles du pays se situait à +28 ; en janvier 2009, il plongeait à -38.

A notre connaissance, une modification aussi soudaine et aussi substantielle est sans précédent – du moins depuis que l'on dispose de séries statistiques à peu près fiables. L'ampleur de ce revirement est du même ordre de grandeur dans toutes les branches. L'indice synthétique de l'horlogerie passe de +10 en décembre à -27 en janvier 2009; celui de la métallurgie de +1 en août à -54 en janvier ; celui des équipements électriques, électroniques, mécanique de précision et optique de +4 en octobre à -35 en janvier et celui des machines et moyens de transport de +6 en août à -52 en janvier.

Le baromètre conjoncturel établi par le KOF, qui fournit une appréciation qualitative sur l'évolution de la conjoncture, poursuit son recul. En janvier, il a atteint son niveau le plus bas depuis qu'est tenue cette série statistique, en 1991.

Neuchâtel

La détérioration des indicateurs économiques concernant l'industrie neuchâteloise est analogue à celle observée en Suisse. L'indice synthétique établi à partir des indications fournies par les entreprises passe de +26 en janvier 2008 à -47 en janvier 2009 – soit une variation encore plus ample que celle relevée pour l'ensemble du pays.

Le passage d'une appréciation positive à négative est intervenu sur une brève période. En août 2008, on comptait encore une plus forte proportion d'entreprises qui prévoyaient une augmentation des entrées de commandes que de celles qui craignaient une diminution ; en janvier 2009, 3% des entreprises faisaient partie du premier groupe, et 44% avaient rejoint le deuxième groupe! Le retournement se produit en novembre pour ce qui est des perspectives de production, et, en janvier, plus aucune entreprise n'annonce d'amélioration, mais 50% une dégradation. Les perspectives d'emploi étaient encore positives en août dernier mais, en janvier, 1% seulement des entreprises prévoyait une hausse, et 44% s'attendaient à un recul.

Dans ce tableau déprimant, seule l'horlogerie continue d'afficher un indice synthétique positif en janvier 2009 (+10). Pour ce même mois, l'indice synthétique de la métallurgie et des métaux se situe à -66 ; celui des équipements électriques, électroniques, mécanique de précision et optique plonge à -73 et celui des machines et moyens de transport s'établit à -51."

2.2 Impact de la conjoncture sur les finances cantonales

2.2.1 Introduction

Il existe en matière de finances publiques toute une série d'indicateurs permettant de mesurer l'évolution de la santé financière d'une collectivité publique, tels que: degré d'autofinancement, capacité d'autofinancement, couverture des charges, dettes par habitant, etc. A l'échelon d'un pays, différents indicateurs économiques sont utilisés dans les comparaisons internationales. La grandeur de référence employée est le PIB, en fonction duquel sont mesurées les dépenses publiques, les impôts ou encore l'endettement. On parle alors de quote-parts.

Trop agrégées, ces grandeurs communément utilisées ne permettent cependant pas d'inférer directement les effets de la politique budgétaire sur les variations conjoncturelles, ni des incidences de celles-ci sur les finances des collectivités publiques.

L'évolution des charges et des revenus des collectivités publiques est influencée par les variations conjoncturelles et structurelles. Les variations structurelles reflètent des tendances à plus long terme liées à l'évolution démographique, aux modifications économiques fondamentales (globalisation), à des phénomènes de sociétés et aux modifications législatives affectant les dépenses ou les recettes de l'Etat, voire à des modifications dans la structure du budget d'une collectivité publique (p. ex. autonomisation d'une entité administrative).

Les variations conjoncturelles ne constituent ainsi pas l'unique source déterminant l'évolution des finances publiques d'une collectivité.

L'impact des variations conjoncturelles sur les finances d'une collectivité intervenant a posteriori, il n'est pas possible de construire des indicateurs avancés, qui permettraient de déceler de manière anticipée des retournements conjoncturels.

Dans le cadre de la problématique abordée dans ce rapport, il est en revanche utile d'isoler:

- les composantes budgétaires (dépenses, recettes) qui sont potentiellement influencées par l'évolution conjoncturelle;
- le temps "d'incubation" jusqu'à leur impact sur les chiffres du budget.

2.2.2 Composantes budgétaires potentiellement influencées par l'évolution conjoncturelle

Les effets de la conjoncture sur les budgets publics se concentrent principalement:

- sur les recettes fiscales (impôts des personnes morales et des personnes physiques, IFD, impôts immobiliers);
- sur les dépenses sociales (lutte contre le chômage, mesures de soutien, aide matérielle, etc.).

La mauvaise conjoncture économique se traduit normalement par une diminution du renchérissement, plus ou moins marquée par rapport aux périodes de croissance "normale", de même que par une baisse des taux d'intérêt.

Pour les budgets publics, ces deux facteurs compensent en partie les incidences négatives liées à la dégradation de la conjoncture:

- La diminution du renchérissement réduit la croissance des charges salariales directes et subventionnées (enseignement communal, aide hospitalière et LESPA, établissements spécialisés, entreprises de transport, etc.);
- La baisse des taux d'intérêts allège le poids des intérêts passifs.

Après une analyse des données budgétaires cantonales, il apparaît qu'un ralentissement conjoncturel devrait principalement avoir une incidence sur les composantes suivantes, en général après un décalage de 1 à 2 ans:

- Recettes fiscales (impôts directs cantonaux sur les personnes physiques et les personnes morales, impôts immobiliers),
- Part du canton à l'impôt fédéral direct (IFD),
- Charges d'aide matérielle,
- Subventions des chômeurs en fin de droit (mesures d'intégration professionnelle),
- Mesures de soutien aux entreprises,
- Création d'emplois.

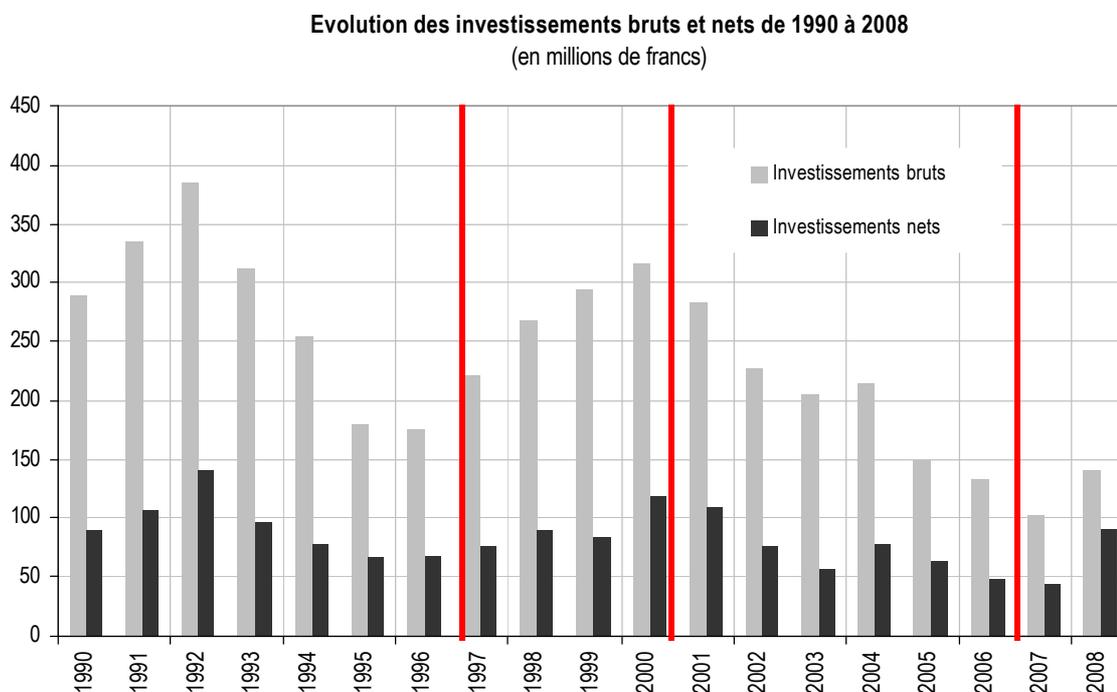
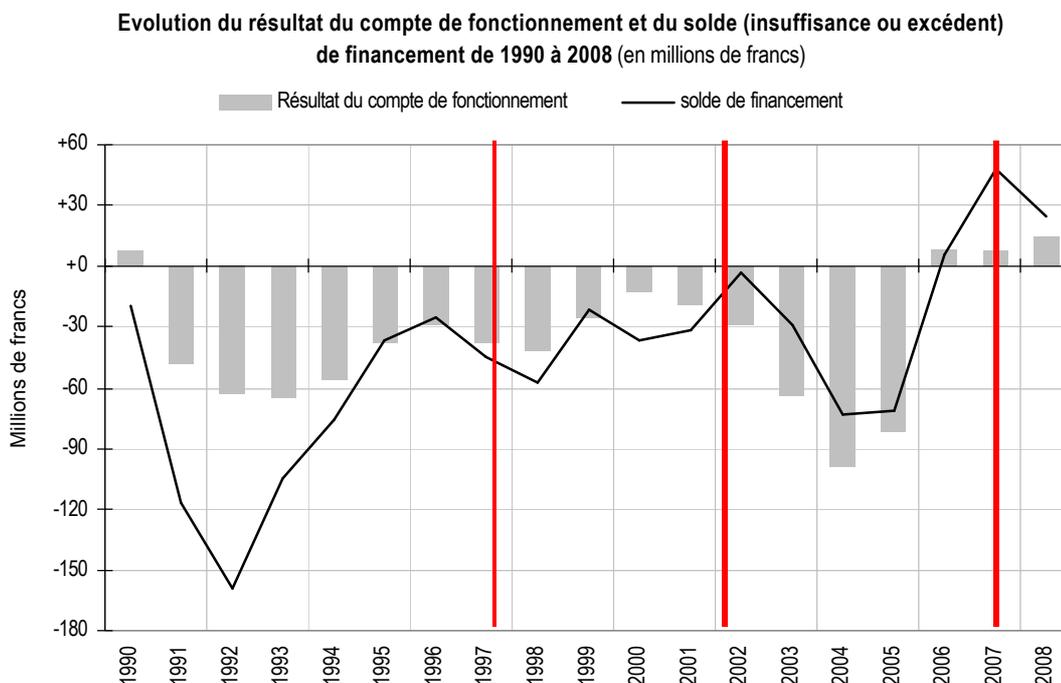
Avant d'analyser ces composantes ci-devant, il est utile d'examiner comment ont évolué les comptes du canton depuis les années 1990 jusqu'aux dernières prévisions 2008.

Le premier graphique ci-dessous met en évidence deux éléments:

- Premièrement, la persistance de déficits chroniques de nature structurelle, entre 1991 et 2005.
- Deuxièmement, le rôle de stabilisateur économique du budget de l'Etat sur l'économie, qui se manifeste par une diminution des rentrées fiscales et une hausse des charges (amplification des déficits) en période de ralentissement économique, et un effet inverse lors de la reprise économique. En 1990, ainsi qu'en 2006, 2007 et 2008¹, années de haute conjoncture, on relève des excédents de revenus dans les comptes de l'Etat.

¹ Le résultat 2008 indiqué est encore provisoire, puisque basé sur les comptes présentés par le Conseil d'Etat avant approbation par votre autorité.

Evolution dans le temps du résultat du compte de fonctionnement, du solde (excédent/insuffisance) de financement et des investissements de l'Etat



Les investissements réalisés relèvent moins de considérations conjoncturelles que d'opportunités politiques du moment. C'est ainsi que de gros projets (tunnel sous la Vue-des-Alpes, UniMail, Tunnel sous la Ville de Neuchâtel, routes cantonales entre autres) ont nécessité des financements soutenus sur plusieurs années, alloués en fonction du rythme d'avancement des travaux. On observe néanmoins que les investissements ont pu, par leur effet anticyclique qui se manifeste en particulier dans la première moitié des années 1990, jouer un rôle de soutien à l'économie.

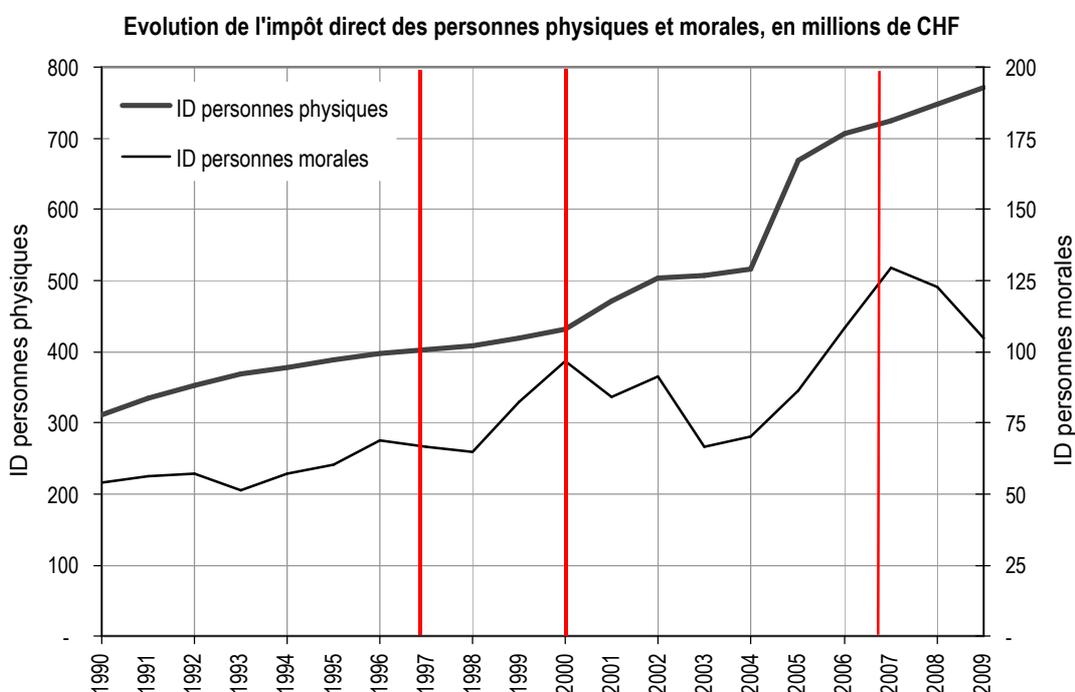
2.2.3 Recettes fiscales

2.2.3.1 Impôt direct des personnes physiques et des personnes morales

L'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales constituent ensemble la principale source de recettes fiscales pour le canton. Si dans une certaine mesure ces deux impôts sont interdépendants, en particulier pour les PME, et subissent ensemble les effets des fluctuations conjoncturelles, on relève toutefois des évolutions tendanciellles assez différentes, par rapport aux cycles économiques.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques étant déterminé à partir d'un barème progressif et l'impôt sur le bénéfice des personnes morales sur la base d'un taux fixe, on pourrait supposer qu'en période de croissance l'effet est plus marqué pour les personnes physiques que pour les personnes morales, notamment en relation avec la progression à froid. Dans les faits il n'en est rien pour les raisons que nous exposons brièvement ci-après.

Impôt direct des personnes physiques et morales



Impôt direct des personnes physiques

Abstraction faite des variations de recettes directement liées à des modifications législatives et/ou tarifaires, l'impôt direct des personnes physiques se caractérise par une relative stabilité en regard des fluctuations conjoncturelles. En période de crise, les revenus progressent peu, mais n'ont jamais régressé, que ce soit consécutivement à la récession des années 1997-1998 ou durant la crise de 2001-2002. En période d'expansion et de haute conjoncture, les revenus progressent davantage, mais néanmoins dans une moindre mesure que la croissance du PIB.

A noter également le décalage temporel d'environ deux ans entre l'évolution du produit de l'impôt et les cycles conjoncturels, pour une double raison: d'une part, les salaires sont adaptés à posteriori, soit après que la croissance porte ses fruits sur les bénéfices des

entreprises et, d'autre part, la taxation pour l'impôt direct intervient l'année qui suit celle de l'obtention du revenu déterminant.

Concrètement: croissance du PIB et du bénéfice des entreprises en 2005 => augmentation des salaires en 2006 => taxation des revenus 2006 en 2007 => augmentation du produit de l'impôt en 2007 (bordereaux soldes 2006 + adaptation des acomptes 2007).

Deux phénomènes à relever par ailleurs:

- Une augmentation relativement importante entre 2000 et 2002, due aux effets conjugués de la croissance entre 1999 et 2001, mais surtout à la révision législative, avec le passage à la taxation postnumerando; concrètement l'impôt de 2000 (praenumerando) a été déterminé sur la base des revenus de 1999 et celui de 2001 (postnumerando) sur ceux de 2001, d'où un effet de cumul.
- Une forte progression de 2004 à 2006 due principalement à la "bascule" des coefficients, en relation avec la 2^e étape du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes. L'effet a été ressenti principalement en 2005 (acomptes d'impôt avec le coefficient à 130,0 et bordereaux soldes 2004 avec le coefficient de 100,0) et dans une moindre mesure en 2006 (bordereaux soldes 2005 avec le coefficient de 130,0). Si on annule ce phénomène, par rapport à l'année précédente le produit de l'impôt en 2005 aurait progressé dans une proportion comparable à celui de 2004.

Impôt direct des personnes morales

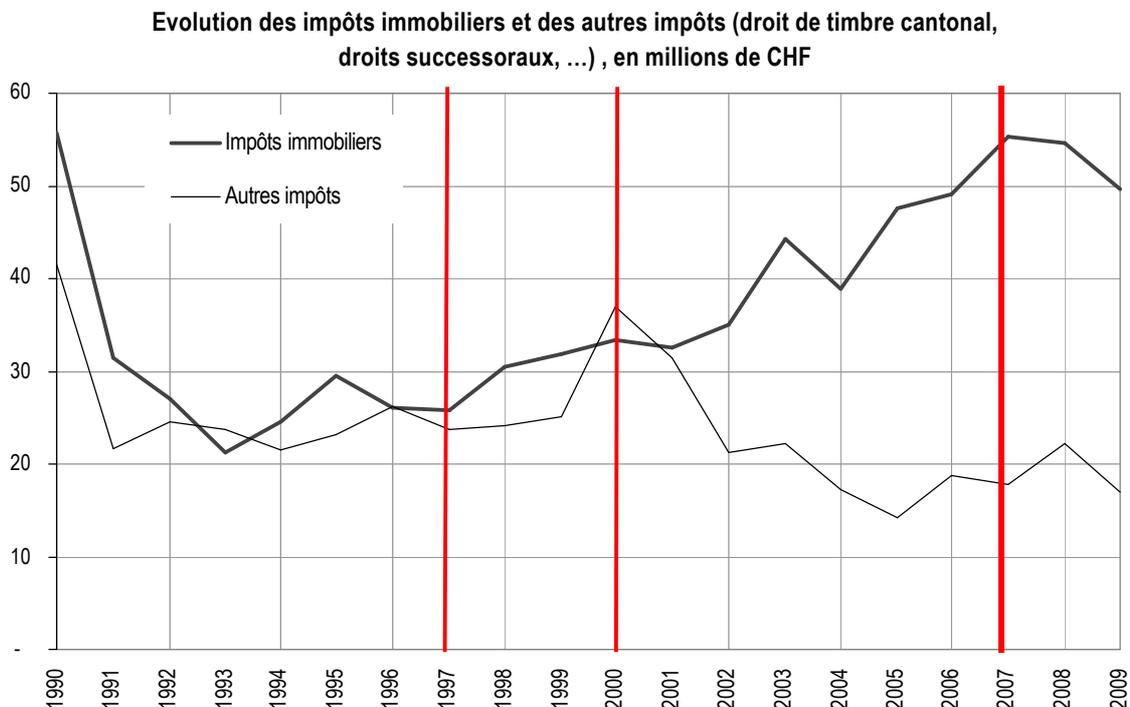
Les amplitudes annuelles de l'impôt des personnes morales sont sensiblement plus marquées que celles de l'impôt des personnes physiques. Ainsi, il lui arrive de régresser sensiblement, par exemple entre 2002 et 2003, avec une diminution du produit de l'impôt de 27%! A l'inverse, en période d'expansion, l'impôt croît plus fortement que celui des personnes physiques, c'est-à-dire dans des proportions équivalentes à l'augmentation des bénéfices des entreprises, par exemple entre 2005 et 2007, où on a enregistré une augmentation du produit de l'impôt de 50%!

Bien que certaines sociétés anticipent les fluctuations conjoncturelles, donc l'évolution de leur marge bénéficiaire, en faisant adapter leurs acomptes d'impôt de l'année courante, on constate néanmoins aussi un décalage temporel d'environ une année entre l'évolution de la marche des affaires et des bénéfices et le produit de l'impôt, toujours en raison de la taxation qui intervient durant l'année qui suit celle de l'exercice comptable déterminant.

2.2.3.2 Impôts immobiliers et autres impôts

Les impôts immobiliers regroupent les droits de mutations sur les transferts immobiliers (lods), l'impôt sur les gains immobiliers et l'impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et des institutions de prévoyance (anciennement impôt complémentaire sur les immeubles).

Impôts immobiliers et autres impôts



Le produit de ces divers impôts est sujet à des variations annuelles souvent indépendantes de la marche des affaires immobilières, notamment lors de transactions isolées portant sur des valeurs de transferts très élevées. Par exemple, une seule transaction immobilière pour un prix de 20 millions de francs va générer une facture de lods de 660'000 francs.

On notera cependant que l'effondrement du marché au début des années nonante a provoqué une diminution de moitié du produit des impôts immobiliers.

Les autres impôts comprennent le droit de timbre cantonal, abrogé le 31 décembre 1996, l'ancien émolument de dévolution d'hérédité, jusqu'en 2003, et l'impôt sur les successions et donations entre vifs. Aucune corrélation ne peut être faite entre le produit de ces autres impôts et les cycles conjoncturels.

2.2.3.3 Part du canton à l'impôt fédéral direct

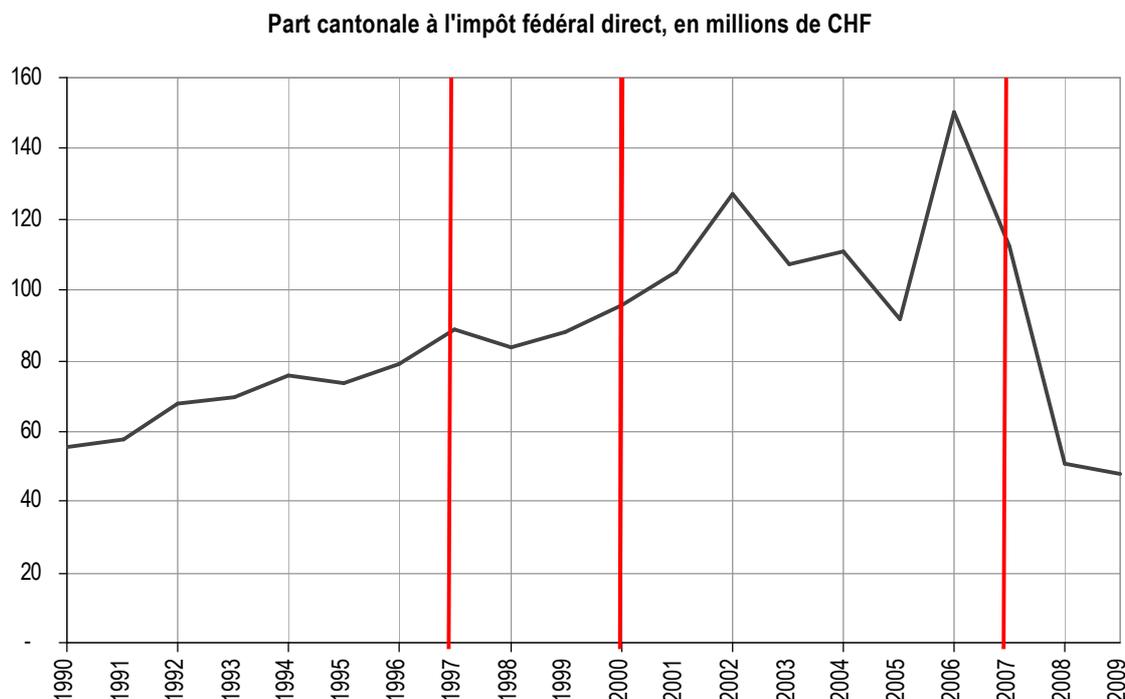
Sous le régime de l'ancienne péréquation financière fédérale, soit jusqu'en 2007 y compris, les cantons participaient au produit de l'impôt fédéral direct à hauteur de 30% au total.

- Une part de 17% du produit de l'impôt facturé à des contribuables assujettis sur leur territoire leur était acquise définitivement.
- Une part de 13% du produit total de l'IFD était répartie entre les cantons en fonction de leur indice de capacité financière.

Le canton de Neuchâtel, rangé dans la catégorie des cantons à faible capacité, recevait une part variable, mais régulièrement supérieure au 30% de l'IFD facturé par le fisc neuchâtelois.

On relève l'absence de corrélation entre l'évolution de la part cantonale à l'IFD et celles des impôts directs des personnes physiques et des personnes morales.

Part cantonale à l'impôt fédéral direct



A partir de 2008, l'entrée en vigueur de la RPT a pour conséquence la suppression de la part péréquative de l'IFD. Seule subsiste la part de 17% de l'impôt facturé à des contribuables assujettis à l'impôt dans le canton, d'où la diminution de la part IFD aux budgets 2008 et 2009.

2.2.3.4 Perspectives pour 2009

Les derniers ajustements pour le budget 2009 ont été opérés à fin août 2008, sur la base de l'estimation des recettes de l'année courante et des prévisions de la Confédération de l'été dernier, notamment en ce qui concerne le renchérissement, ainsi que les évolutions du PIB et du marché de l'emploi. Au moment de rédiger le présent rapport, les recettes fiscales pour 2008 sont connues et la Confédération a revu la plupart de ses projections. La récession qui frappe aujourd'hui l'économie réelle exige aussi de revoir les prévisions. Pour les raisons exposées plus haut, une diminution du produit de l'impôt direct des personnes physiques n'est pas à craindre dans l'immédiat.

En revanche, l'avenir s'annonce plus sombre pour les personnes morales et accessoirement pour les autres impôts. Les perspectives sont mauvaises, y compris dans l'industrie horlogère. La cherté du franc suisse, des carnets de commandes sensiblement moins remplis, ainsi que le climat de confiance qui s'est détérioré, laissent augurer des recettes notablement moins bonnes que celles inscrites au budget 2009. Une régression au niveau du résultat des années 2004 – 2005, qui se montait respectivement à 70,1 millions de francs pour 2004 et 86,1 millions de francs pour 2005 n'est pas à exclure à l'horizon 2010.

Dans le détail et pour les principales recettes, l'évaluation pour 2009 (état janvier 2009) est la suivante:

Groupe d'impôts	2008 budget	2008 comptes	2009 budget	2009 prév. janvier
Personnes physiques	683.0	716.1	730.0	740.0
Impôt à la source	25.0	26.1	24.2	25.0
Frontaliers	6.5	6.6	6.8	6.8
Personnes morales	111.0	122.6	118.0	105.0
Impôt foncier	5.5	6.6	5.2	6.6
Impôt sur les gains immobiliers	19.0	21.0	21.0	19.0
Lods	24.0	27.1	25.0	24.0
Droits successoraux	15.0	22.1	17.0	17.0
Part cantonale à l'IFD	55.0	50.7	50.0	48.0
Total	944.0	998.9	997.2	991.4

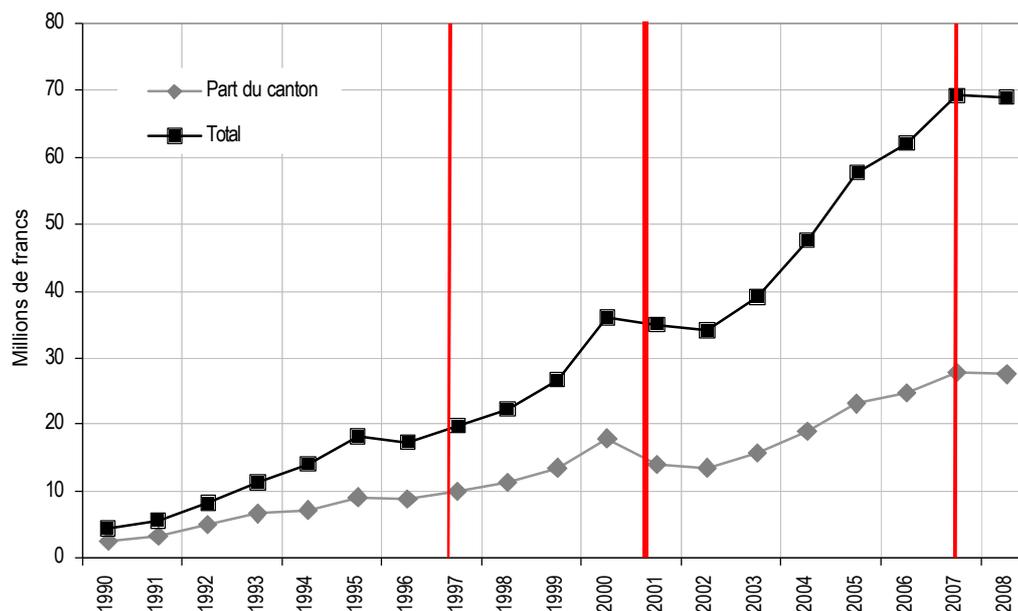
2.2.4 Dépenses sociales

2.2.4.1 Charges d'aide matérielle

Depuis 1990, le nombre de nouveaux dossiers ouverts a augmenté chaque année, plus ou moins fortement selon la conjoncture, avec une diminution temporaire en 1995, 2000 et 2007.

Charges d'aide matérielle

Evolution des charges d'aide matérielle de 1990 à 2008
(en millions de francs)



Les causes d'indigence résultant de problèmes économiques sont de loin les plus importantes. Elles concernent les personnes touchées par le chômage ou par un "défaut de gain" (notamment les "working poors"). Entre 2001 et 2007, l'évolution des catégories de bénéficiaires est la suivante:

Causes d'indigence (nouveaux dossiers en %)	2001	2004	2007
Causes économiques (défaut de gain, chômage)	57,0%	67,0%	72,0%
Maladie, accident, demande AI en cours	14,5%	13,5%	12,5%
Défaut de soutien (parents, séparation, divorce)	21,0%	13,5%	11,0%
Divers (décès, alcoolisme, drogue, toxicomanie)	7,5%	6,0%	4,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Le défaut de gain représentait 19% des nouveaux dossiers en 2001 et 2004 et 40% en 2007, le chômage 35% des nouveaux dossiers en 2001, 45% en 2004 et 32% en 2007. Les jeunes de 18 à 30 ans forment une part importante des nouveaux dossiers (un tiers en 2007).

Vu la composition des bénéficiaires, les dépenses d'aide matérielle ne sont liées qu'en partie à la conjoncture économique. Les dépenses pour les chômeurs en fin de droit le sont directement, alors que l'influence conjoncturelle est réelle mais plus indirecte pour le défaut de gain et peu significative pour les autres catégories. Les dépenses d'aide matérielle évoluent avant tout en fonction de tendances lourdes liées aux mutations de la société et des structures familiales.

Jusqu'en 2006, l'aide matérielle a été imputée aux comptes de l'Etat avec une année de décalage. De plus, les chômeurs en fin de droit bénéficient pour un grand nombre d'entre eux des mesures cantonales d'emplois temporaires avant d'avoir éventuellement recours à l'aide sociale. L'incidence de l'aide matérielle sur le budget apparaît ainsi avec un retard de un à deux ans ou plus. L'application du principe d'échéance raccourcit cependant ce délai.

Les dépenses d'aide matérielle ont connu une légère baisse en 1996, en 2001-2002 et en 2007 qui reflète la diminution du chômage – et du nombre des chômeurs en fin de droit - au cours des années précédentes. L'allègement est resté modeste même lorsque le chômage a diminué fortement, ce facteur ne représentant qu'une partie des bénéficiaires de l'aide. De plus, les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas les premiers à tirer profit de la reprise économique. Ils sont souvent pénalisés par le fait d'avoir été éloigné (trop) longtemps du monde du travail ou (pour les jeunes) de ne l'avoir jamais intégré, de même que par l'absence de formation professionnelle. En outre, la reprise s'est souvent traduite par la création d'emplois à caractère précaire, à temps partiel ou mal rémunérés. L'aide sociale doit intervenir toujours plus souvent pour compléter les revenus.

Inversement, dans les périodes de mauvaise conjoncture entraînant une hausse du nombre de chômeurs en fin de droit, les dépenses d'aide matérielle s'accroissent avec le décalage précité. Cela est notamment perceptible durant les années 1993-1995, 1998-2000 et 2003-2006.

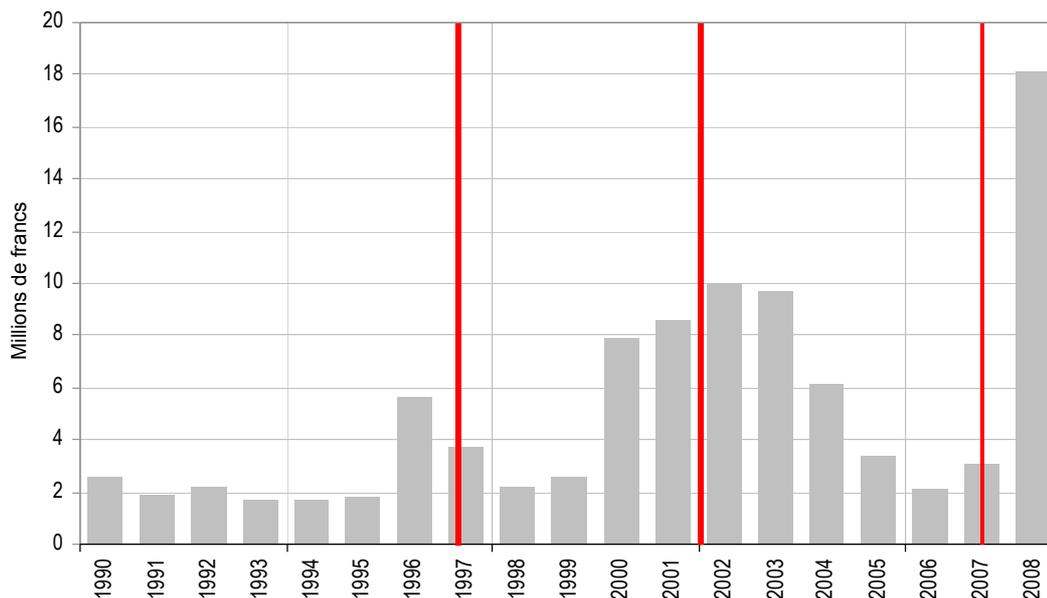
Conclusion: Les dépenses d'aide matérielle ne sont liées qu'en partie à la conjoncture mais leur croissance s'est toujours accélérée à la suite d'une forte dégradation du marché de l'emploi. Vu le nombre important de chômeurs encore actuellement en fin de droit, une augmentation de ces dépenses pourrait intervenir dès 2010. La révision annoncée de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) tendra également à grever ces dépenses.

2.2.4.2 Subvention aux chômeurs en fin de droit

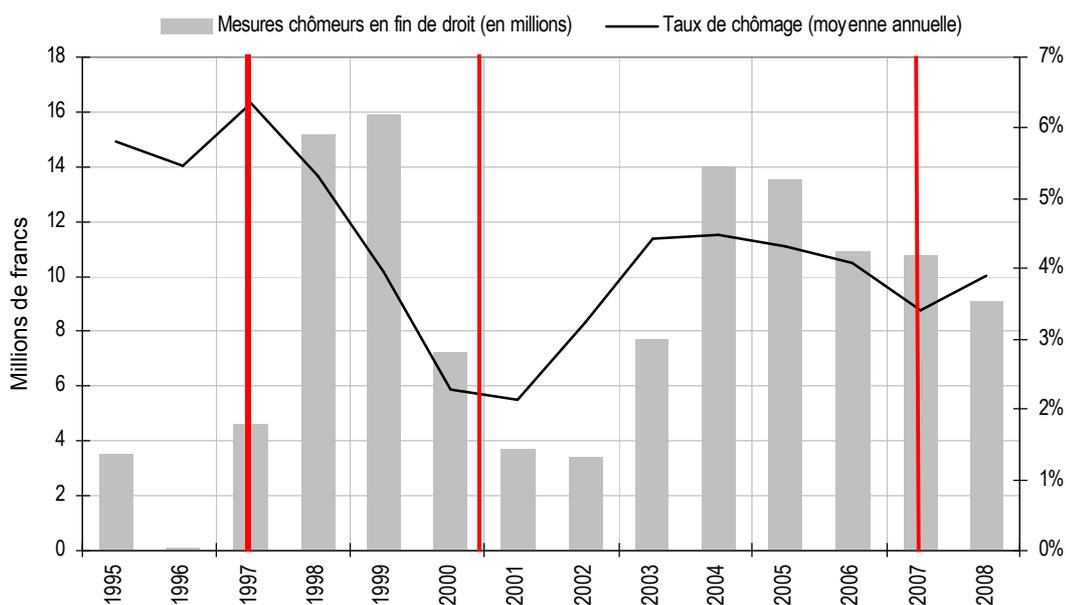
En préambule est représentée l'évolution de la fortune du fonds d'intégration professionnelle, par lequel les chômeurs en fin de droit sont financés².

Subvention des chômeurs en fin de droit (programmes d'emplois temporaires)

Evolution de la fortune du fonds pour l'intégration professionnelle de 1990 à 2008
(en millions de francs)



Evolution de la rubrique "Mesures chômeurs en fin de droit" et
taux de chômage de 1995 à 2008



La forte hausse des dépenses en 1998 résulte en partie de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage au 1^{er} janvier 1996 et selon laquelle (1) les emplois temporaires octroyés dans le cadre des mesures fédérales ne constituent plus une période de cotisation, (2) une période de 12 mois (6 mois auparavant) de cotisation est

² A relever que la fortune du fonds au 31 décembre 2008 tient compte de la bonification de 15 millions de francs soumise à votre approbation dans le rapport sur les comptes 2008.

nécessaire pour retrouver un droit aux indemnités de chômage dans les 3 ans qui suivent un délai-cadre. Elle traduit aussi l'augmentation du nombre de chômeurs dès mi-mars 1997 et jusqu'à fin 1997 qui émargent aux mesures de crise cantonales dès mi-1998, avec un décalage de plus d'une année. La baisse importante en 2000 traduit la reprise sur le marché de l'emploi dès 1998; elle se confirme en 2001-2002.

L'augmentation des dépenses en 2003 est liée à la forte augmentation des chômeurs arrivés en fin de droit, suite à la hausse du chômage dès l'été 2001. En 2004, les effets de la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage entrée en vigueur le 1er juillet 2003 accentuent cette évolution. La révision introduit entre autres (1) une réduction de la durée d'indemnisation de 520 à 400 jours ouvrables, avec des exceptions en faveur des travailleurs âgés, (2) la généralisation de l'exigence d'une période de cotisation de 12 mois plutôt que 6 pour ouvrir le droit aux prestations. Ces mesures ont accru fortement le nombre de chômeurs en fin de droit.

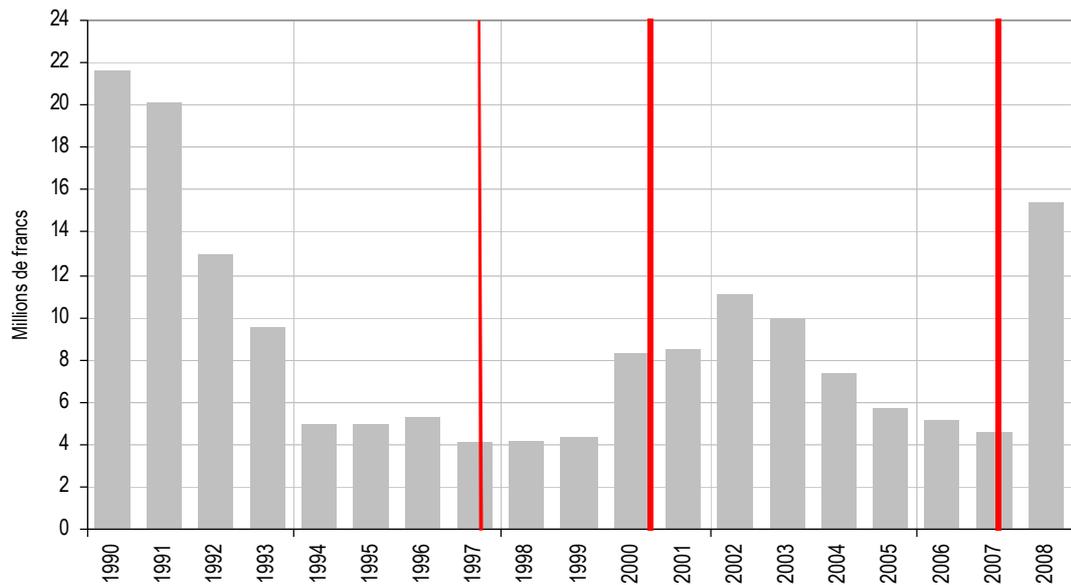
La diminution des dépenses à partir de 2005 est liée à l'amélioration progressive du marché de l'emploi, en partie aussi à une modification de la stratégie en matière d'intégration professionnelle (notamment arrêt des stages MIP pour les personnes ne remplissant pas les conditions de ressources et gel des emplois durables).

Conclusion: Ces dépenses sont étroitement liées à la conjoncture économique, mais elles grèvent les comptes de l'Etat et des communes avec un décalage d'environ 1 année. Il faut s'attendre à une progression importante de ces dépenses en 2010, cela alors qu'elles se situent encore aujourd'hui à un niveau élevé. La révision annoncée de la loi fédérale sur l'assurance-chômage devrait également avoir des incidences sur ces dépenses.

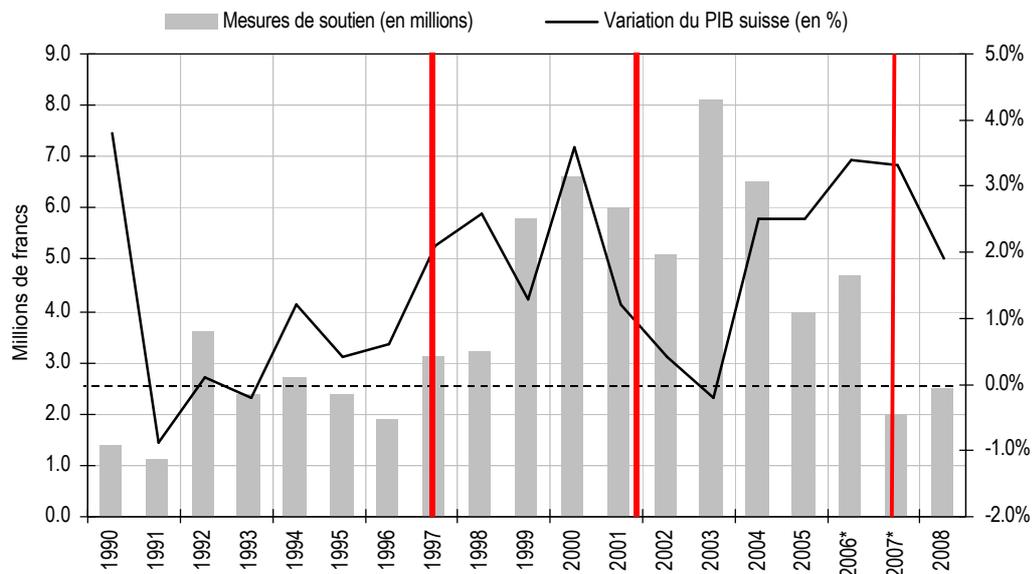
2.2.4.3 Mesures du fonds de promotion de l'économie

Mesures de soutien aux entreprises

Evolution de la fortune du fonds de promotion de l'économie de 1990 à 2008
(en millions de francs)

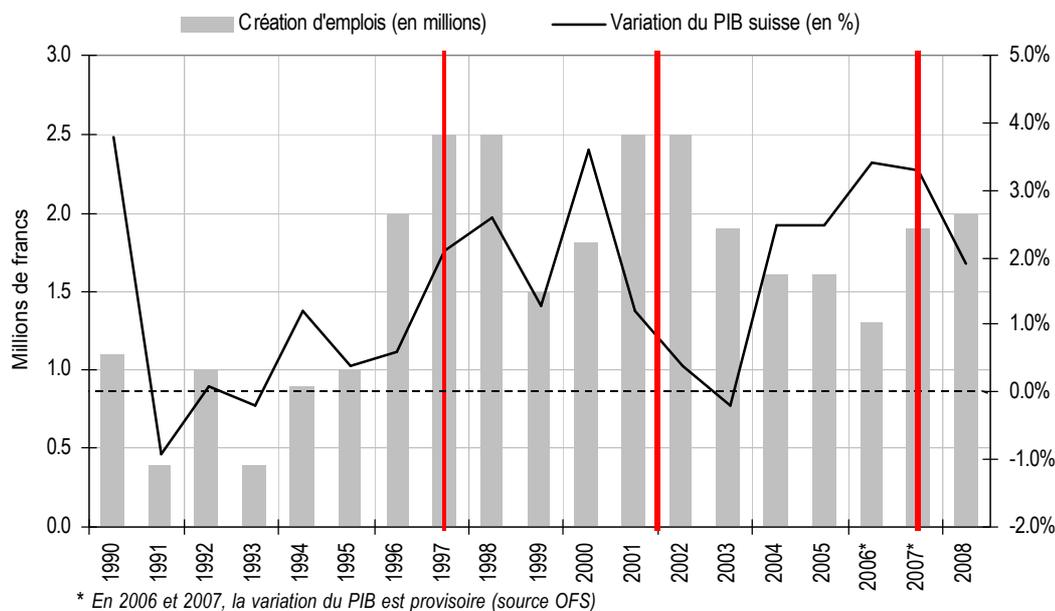


Evolution de la rubrique budgétaire "mesures de soutien" et de la variation du PIB Suisse de 1990 à 2008

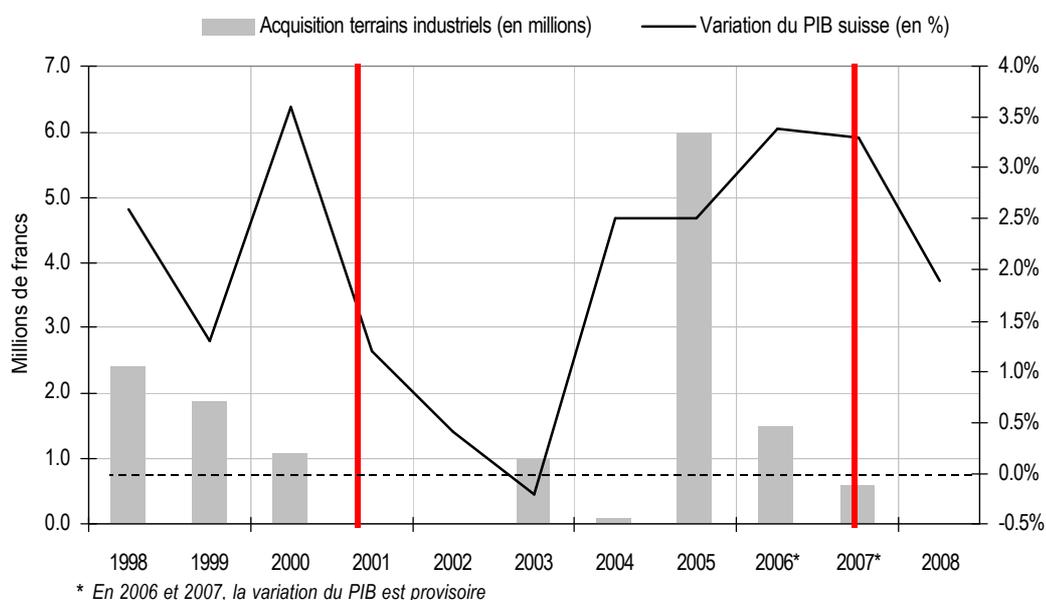


* En 2006 et 2007, la variation du PIB est provisoire (source OFS)

Evolution de la rubrique budgétaire "création d'emplois" et de la variation du PIB Suisse de 1990 à 2008



Evolution des acquisitions de terrains industriels (y compris leur équipement) et de la variation du PIB Suisse de 1998 à 2008



Jusqu'à présent, l'utilisation du fonds de promotion de l'économie correspond plutôt à une logique de nature structurelle qui suit l'évolution de la conjoncture mais qui ne l'anticipe pas.

La politique d'acquisition d'entreprises des années 70 et suivantes visait à pallier les effets négatifs produits sur l'emploi et la démographie neuchâteloise par la crise. La recherche de la diversification du tissu économique – la transformation de la structure de notre économie jugée trop dépendante de l'horlogerie – le prouve également.

Les mesures générales de soutien qui visent notamment à encourager les efforts d'innovation et de diversification suivent l'évolution de la conjoncture. Lorsque cette dernière est porteuse, le soutien se fait plus massif (2003 et 2004). On note également

que la politique budgétaire influence fortement la possibilité de soutenir les entreprises, car la dotation au fonds se fait sur base annuelle lors de la confection du budget de fonctionnement et pas forcément à l'aune d'une règle anticyclique.

Les dispositions légales le réglementant autorisent l'État à recourir au fonds de promotion de l'économie également dans une logique conjoncturelle, par exemple en décidant de financer des équipements de terrains. Cette option n'a réellement pas été activée par le Conseil d'État lors des précédentes crises.

Conclusion: L'utilisation du fonds dépend majoritairement des moyens à disposition et de la politique budgétaire. Il présente une dimension structurelle et conjoncturelle. Par le passé, le Conseil d'État a recouru de manière structurelle au fonds. A futur, la possibilité existe d'en faire une utilisation plus conjoncturelle, par exemple au travers de la prise en charge de loyers ou autres charges pour alléger les entreprises en basse conjoncture et, en période de haute conjoncture, en restreignant son utilisation dans le but de privilégier sa recapitalisation.

2.2.5 Impact possible sur les comptes 2009 de l'Etat

A ce stade de l'analyse, il apparaît – indépendamment des mesures de relance qui pourraient être initiées par les autorités cantonales – qu'une crise économique majeure ne devrait pas occasionner de charges supplémentaires significatives sur le budget 2009.

Une diminution du produit de l'impôt direct des personnes physiques n'est pas à craindre en 2009.

En revanche, les rentrées fiscales pourraient fléchir dans les groupes d'impôts suivants:

- impôt direct cantonal des personnes morales (- 13,0 millions de francs),
- impôts immobiliers (- 1,6 million de francs),
- part à l'impôt fédéral direct (- 2 millions de francs).

représentant un montant total de 16,6 millions de francs, partiellement compensé par une amélioration attendue au niveau de l'impôt direct cantonal des personnes physiques (+ 10,0 millions de francs) et de l'impôt à la source (+ 0,8 million de francs). La détérioration pourrait atteindre globalement un montant net de 5,8 millions de francs.

2.3 Synthèse

La crise actuelle présente un risque systémique élevé et a des répercussions importantes sur les marchés d'exportations traditionnels. Une appréciation du franc suisse compliquerait encore plus la situation de même que la dégradation du climat de consommation.

A ce jour, les signaux provenant de la majorité des indicateurs de l'emploi et du chômage font état d'une contraction de l'activité économique cantonale et même, pour certains, d'un retournement conjoncturel.

Ce constat intermédiaire, complété par les indicateurs conjoncturels avancés, conduit le Conseil d'Etat à considérer que l'économie cantonale va au-devant d'une situation délicate, dont l'ampleur dépendra de la durée et de la profondeur de la crise sur les

principaux marchés d'exportations, ainsi que du climat de confiance du consommateur suisse.

Au vu des perspectives 2009 pessimistes, le taux de chômage augmentera dans le canton. La hausse du chômage a par ailleurs déjà touché le secteur industriel. Selon les prévisions du service de l'emploi, le taux de chômage cantonal pourrait atteindre 4,4% en moyenne annuelle en 2009 contre 3,3% en 2008, soit une augmentation de près de plus de 1 point. Le canton doit aussi s'attendre à une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en fin de droit dès 2010-11. De plus, la prise en compte de l'entrée en vigueur probable de la 4^e révision LACI en 2011 renforcera l'effet négatif sur les finances cantonales liées à la prise en charge des chômeurs en fin de droit.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat considère que l'économie neuchâteloise va se trouver confrontée, dès 2009, à un ralentissement avéré de son activité.

Malgré ces perspectives, le budget 2009 de l'Etat tel que voté par le Grand Conseil ne devrait pas être touché de manière significative au niveau des charges. En revanche, les prévisions les plus récentes montrent que les recettes fiscales pourraient être inférieures de quelque 5 à 10 millions de francs; dans ce cas, l'écart par rapport au budget n'excéderait cependant pas 1% environ.

3 INSTRUMENTS ET MESURES

3.1 Remarques liminaires

Par rapport à la situation qui prévalait lors de la crise de 2001, le canton de Neuchâtel est mieux armé pour lutter contre les effets dommageables de la crise, que ce soit en matière de soutien aux entreprises ou de soutien à l'emploi. En matière de soutien aux entreprises, compte tenu de l'évolution économique de ces dernières années, le Conseil d'Etat a ainsi notamment, d'une part, recentré sa stratégie en matière de promotion économique, d'autre part, adapté les structures (voir, à ce propos, le rapport 08.049 dont votre autorité a pris acte le 27 janvier 2009). En matière de soutien à l'emploi, l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2004, de la Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl) a permis d'adapter notre législation aux évolutions récentes du marché du travail et des législations fédérales y relatives; parallèlement, les missions, les prestations et les structures des entités en charge de ce domaine ont été adaptées et recentrées autour du service de l'emploi.

Compte tenu de la dégradation rapide, brutale et contagieuse de la situation économique, il est communément admis que les effets des mesures existantes ne seront pas suffisants pour faire face à une crise dont l'amplitude et la durée n'est, en l'état, pas prévisible. Dans cette optique, le but du présent chapitre est d'une part de rappeler les principaux instruments existants (que ce soit au niveau fédéral ou cantonal) et, d'autre part, de présenter les mesures prises ou en cours d'évaluation.

3.2 Instruments existants

3.2.1 Promotion de l'économie

Conformément aux buts fixés à l'article 1 de la loi sur la promotion de l'économie cantonale du 10 octobre 2008, l'Etat veille au maintien de l'activité économique du canton

et à son développement. Pour ce faire, il prend les mesures prévues par les législations fédérales et cantonales y relatives avec pour objectif principal le maintien et la création d'emplois par l'encouragement à la diversification et à l'innovation. Les stratégies liées à cet objectif sont précisées dans le rapport 08.049 susmentionné; elles visent à:

- Favoriser le développement des entreprises et acquérir de nouveaux projets;
- Valoriser le transfert technologique en micro et nanotechnologie et énergie;
- Développer les sources de financement et une part d'économie financière.

Dans cette perspective, peuvent notamment être soutenues les mesures visant à:

- Maintenir et développer des activités importantes pour le canton, une région ou une commune, en encourageant les efforts de diversification et d'innovation. Ce point est confirmé par le deuxième volet de la nouvelle stratégie du Conseil d'État en matière de promotion économique, à savoir favoriser l'innovation dans les domaines des micro et nanotechnologies et de l'énergie;
- Implanter des entreprises nouvelles dans le domaine industriel, commercial ou des services. Le premier et troisième axe de la nouvelle stratégie précitée confirment la volonté du gouvernement de poursuivre de manière ciblée les acquisitions dans le respect des contraintes connues, notamment financières et prioritairement en développant le secteur tertiaire, donc les sources de financement à l'origine du succès futur du deuxième volet précité;
- Rechercher de nouveaux marchés, notamment en soutenant le transfert technologique et le partenariat d'affaires.

Le Conseil d'État peut décider d'allouer à des entreprises des contributions ou aides financières par le biais du fonds de promotion de l'économie ou des allègements fiscaux dans les limites de la législation fiscale.

Si l'allègement fiscal est accordé conformément aux dispositions légales contenues dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990, la Confédération peut également accorder des allègements pour l'impôt fédéral direct.

Le Conseil d'État peut également acquérir la propriété de terrains ou transférer des terrains ou des droits sur ceux-ci, au besoin, à un prix de faveur. Il peut participer à des frais d'équipements de ces derniers. Il peut également, à titre exceptionnel, faciliter la poursuite d'une activité existante pour permettre le maintien d'emplois (rachat d'entreprises par des tiers).

Sans outils de mise en œuvre adaptés et efficaces, les mesures possibles ne peuvent pas trouver de concrétisation. La réorganisation des structures de la promotion économique, avec au 1^{er} janvier 2009, la création de l'office de promotion économique, offre au Conseil d'État un outil adapté.

3.2.2 *Emploi et assurance-chômage*

La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI) du 25 juin 1982 vise à garantir aux personnes assurées une compensation convenable du manque à gagner causé par:

- le chômage;
- la réduction de l'horaire de travail;
- les intempéries;
- l'insolvabilité de l'employeur.

Elle vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail. (art. 1a LACI)

La Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004, a pour but d'assurer un service public de l'emploi qui contribue à:

- favoriser un marché de l'emploi équilibré;
- encourager le dialogue entre les partenaires sociaux;
- prévenir et combattre le chômage;
- soutenir les employeurs à la recherche de main-d'œuvre;
- soutenir les travailleurs qui recourent au placement;
- apporter une aide aux victimes du chômage;
- inciter au travail et à la réinsertion professionnelle;
- prévenir et combattre le travail illicite;
- réaliser la libre circulation de la main-d'œuvre au sens des accords conclus entre la Suisse et les pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE);
- permettre le recrutement de main-d'œuvre nécessaire provenant de pays tiers et assurer à celle-ci des conditions de travail convenables.

Le Règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle (RMIP), du 20 décembre 2006, précise que les mesures d'intégration professionnelle permettent de favoriser la lutte contre le chômage et de venir en aide aux demandeurs d'emploi. Elles ne constituent ni des aides, ni des programmes d'insertion au sens de la loi sur l'action sociale. Elles ont un caractère subsidiaire par rapport aux prestations de la LACI (voir annexe 4).

L'accès au marché du travail est difficile pour les jeunes qui sortent de formation et ce, quel que soit la santé de l'économie. Plusieurs mesures sont en place pour leur faciliter l'accès aux entreprises:

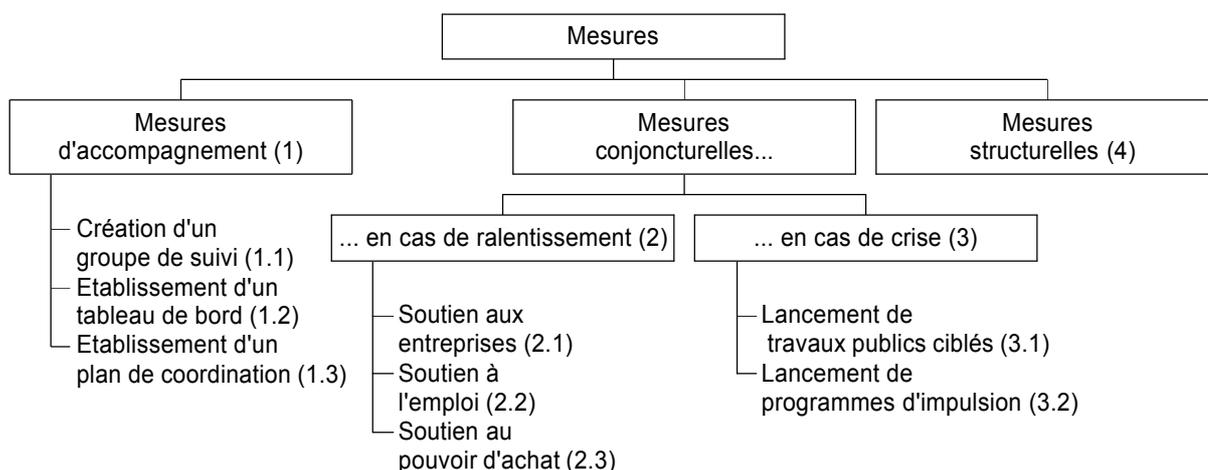
- des stages premier emploi,
- des aides financières prévues par la LACI afin de financer une partie du salaire,

- des cours spécifiques à la recherche d'emploi qui permettent aux jeunes de développer un argumentaire porteur pour les entreprises ciblées;

3.3 Mesures nouvelles

Au niveau fédéral, le Conseil fédéral a lancé, le 12 décembre 2008, puis le 11 février 2009, les deux premières phases de ses mesures de stabilisation conjoncturelle. La description de ces mesures figure en annexe 3.

Pour faire face à la dégradation de la situation économique, les mesures suivantes ont été identifiées et analysées.



Le suivi de ces mesures est assuré par un groupe de coordination dirigé conjointement par le DEC et le DJSF. Sont membres de ce groupe les représentants des secrétariats généraux et des entités concernés. Le pilotage du groupe de coordination est assuré par le Conseil d'Etat.

Les mesures d'accompagnement sont opérationnelles depuis le 1^{er} décembre 2008.

Les deux premières mesures conjoncturelles en cas de ralentissement (2.1 Soutien aux entreprises et 2.2 Soutien aux emplois) ont été lancées mais la question de leur financement doit encore être réglée; des demandes de crédits supplémentaires accompagnent le présent rapport.

La troisième mesure conjoncturelle en cas de ralentissement (2.3 Soutien aux pouvoirs d'achat) a fait l'objet d'une analyse complémentaire de la part du Groupe de travail chargé de la coordination de la politique sociale (GT CIPOS); les résultats de cette analyse ont conduit le Conseil d'Etat à, en l'état, renoncer à cette mesure (voir ci-dessous).

A l'exception de la mesure 3.2 "Lancement de programmes d'impulsion dans le domaine de l'énergie", les mesures conjoncturelles en cas de crise feront l'objet d'une évaluation coordonnée d'une part avec les cantons latins, d'autre part avec les communes. Ces mesures ne devraient être lancées qu'en cas de dégradation avérée de la situation dans le secteur de la construction et de ses branches annexes.

3.3.1 Mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement ont été lancées le 1^{er} décembre 2008. Elles sont indépendantes de la phase conjoncturelle dans laquelle se trouve l'économie. Elles sont par contre indispensables, d'une part, à la définition et à la mise en œuvre de la politique conjoncturelle du canton (notamment s'agissant de son pilotage politique et de sa mise en œuvre opérationnelle) et, d'autre part, à l'établissement et à la mise en œuvre du plan de communication qui y est lié.

Création d'un groupe de suivi

Le groupe de suivi a pour mission l'observation régulière de l'évolution de la situation économique au niveau international, national, régional et cantonal. Il informe régulièrement le Conseil d'Etat des indications utiles à ses prises de décision.

La responsabilité opérationnelle de cette mesure est assurée par le service de l'économie (NECO) qui crée et exploite durablement une veille macro-économique, dont les principales conclusions sont résumées dans un tableau de bord remis au Conseil d'Etat et aux secrétariats généraux des départements à mi-février, mi-mai, mi-août et mi-novembre de chaque année.

La mesure, lancée le 1^{er} décembre 2008, est opérationnelle.

Etablissement d'un tableau de bord

Le tableau de bord comprend certains indicateurs conjoncturels et avancés; il fournit des tendances et des perspectives basées sur les estimations émanant de plusieurs sources.

Le tableau de bord trimestriel consistera en un extrait des données publiées sur Internet qui seront mises à jour trimestriellement. Il pourra compléter les données livrées au Grand Conseil lors de la remise des rapports sur le budget et les comptes de l'Etat.

La responsabilité opérationnelle de cette mesure est assurée par le service de l'économie.

La mesure, lancée le 1^{er} décembre 2008, est opérationnelle. Le premier tableau de bord sera publié à mi-février 2009; il est annexé au présent rapport (annexe 2).

Etablissement d'un plan de communication

Les mesures immédiates prises ont été, en décembre 2008, l'information de la commission de gestion et des finances et du Grand Conseil puis en janvier 2009, l'information des collectivités publiques (communes, cantons latins partenaires) et des partenaires sociaux.

La communication se poursuivra, ces prochains mois, en fonction de l'évolution de la situation économique et des besoins.

La responsabilité opérationnelle de cette mesure est assurée par les directions du DEC et du DJSF en étroite collaboration avec la Chancellerie d'Etat.

3.3.2 Mesures conjoncturelles en cas de ralentissement

Dans son examen des mesures envisageables tant en cas de ralentissement qu'en cas de crise, le Conseil d'Etat a privilégié les mesures répondant aux critères suivants:

- les mesures permettant de soutenir la demande globale cantonale par le biais du soutien aux entreprises et du soutien à l'emploi;
- Les mesures présentant un effet multiplicateur (ou effet de levier) positif et supérieur à un, le but visé n'étant pas que les collectivités publiques se substituent aux entreprises ou aux ménages.

Soutien aux entreprises (mesure 2.1)

Cette mesure a pour but de favoriser l'accès des entreprises aux liquidités et aux crédits par le cautionnement ou la prise en charge d'intérêt. Elle repose sur la loi sur la promotion de l'économie cantonale, du 10 octobre 1978 et sur le règlement d'application de la loi sur la promotion de l'économie cantonale, du 25 août 1983.

A titre d'exemple, un crédit de 5 millions de francs permettrait d'accorder des cautionnements pour un montant de 71,4 millions de francs. En effet, si chaque cautionnement accordé par CRC-PME s'élève à 500'000 francs (montant maximal actuel prévu), cette mesure permettrait d'aider près de 140 entreprises. En d'autres termes, pour chaque franc versé par l'Etat au titre de fonds propres à la Coopérative romande de cautionnement-PME (CRC-PME), 14,28 francs de cautionnement peuvent être accordés par cette dernière. Cette mesure pourrait s'inscrire dans le cadre d'une action coordonnée des cantons membres de CRC-PME.

Le même montant de 5 millions de francs permettrait de soutenir l'accès au crédit par la prise en charge partielle des intérêts. En considérant un taux moyen de 6% et une aide à raison d'un tiers sur 5 ans, soit 2%, cette mesure permet de soutenir l'accès à des crédits portant sur un montant de 50 millions de francs par an.

La responsabilité opérationnelle de cette mesure est assurée par le service de l'économie.

La mesure est opérationnelle et les premiers contacts avec les établissements bancaires de la place, notamment la Banque cantonale neuchâteloise (BCN), ont été établis (voir encadré à la page suivante). La diffusion de cette mesure a cependant été limitée, son financement requérant l'acceptation d'une demande de crédit supplémentaire relevant de votre autorité.

Collaboration avec la Banque cantonale neuchâteloise (BCN)

Selon l'article 1er de la loi qui la régit, la BCN "a pour but de contribuer au développement économique et social du canton". Dès lors, le Conseil d'Etat s'est immédiatement approché des organes de la banque afin de rechercher une collaboration face à la dégradation de la situation économique.

Selon les expériences passées et les déclarations de plusieurs sociétés, il apparaît qu'un écueil majeur pour les entreprises est la difficulté d'accéder à des liquidités en raison de la dégradation de l'ambiance générale et ce, même si la situation de l'entreprise est bonne. Cette situation peut avoir diverses causes: de l'entreprise, une difficulté à se faire payer par les clients peut-être immédiatement touchés par la crise, une difficulté à obtenir des lignes de crédit auprès des établissements bancaires, etc.

Afin d'empêcher que ne s'enclenche un cycle de faillites successives par simple effet de domino, il convient d'apporter des solutions aux entreprises en difficultés.

Moyennant l'accord de l'Etat à accorder un cautionnement selon les modalités décrites ci-dessus, la BCN a décidé d'accorder aux entreprises confrontées à des crises de liquidités, pour autant que leurs bases soient saines et que leur avenir ne paraisse pas obéré, des facilités en terme d'accès à des liquidités, que ce soit par l'octroi de prêt ou l'ouverture de compte-courant. Pour tenir compte du cautionnement public et, donc, du risque réduit pour l'établissement, ces financements seront opérés à des conditions particulières, plus avantageuses que les conditions que la banque serait appelée à proposer sans l'intervention publique.

Les conditions concrètes pratiquées dans le cadre du programme mis en place pourront évidemment varier en fonction des montants en jeu et de la qualité du débiteur. A titre d'exemple, on peut mentionner les éléments suivants proposés par la BCN :

	Sans couverture	Avec cautionnement Etat
Prêt	6.5%	4.75%
Compte courant	6.25% + com. trimestrielle	4.75% + com. trimestrielle

La BCN envisage également d'accorder des prêts à taux et durée fixes dans le cadre du programme mis en place, prestation qui ne serait pas offerte sans couverture de l'Etat à un débiteur qui ne présenterait pas une solvabilité suffisante. Les taux pratiqués seront fixés au taux du jour en retenant une marge du même ordre que celle pratiquée dans l'exemple ci-dessus.

Si cette mesure a été élaborée avec la BCN, le Conseil d'Etat n'entend pas pour autant en limiter l'application à ce seul établissement. Il est en effet clair que la porte est ouverte aux autres établissements bancaires de la place, pour autant bien évidemment qu'ils acceptent d'offrir des conditions préférentielles comme le fait la BCN.

Le projet de décret qui vous est soumis permettrait, en cas d'adoption, une large diffusion de cette mesure auprès des entreprises et donc de soutenir l'économie durant cette phase sensible de ralentissement. Il prévoit en particulier l'octroi d'un crédit supplémentaire de 10 millions de francs destinés aux mesures de soutien du fonds de promotion de l'économie. Ce crédit supplémentaire figurera dans les comptes 2009 du fonds de promotion de l'économie, sous la rubrique 365540 "Mesures de soutien"; il sera intégralement compensé par un prélèvement équivalent à la fortune du fonds de promotion de l'économie; il ne remettra donc pas en cause le respect du frein à l'endettement en 2009.

Soutien à l'emploi (mesure 2.2)

Cette mesure a pour but de maintenir en emploi les personnes qui sont menacées de chômage pour des raisons conjoncturelles. Elle repose sur la loi cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004 et le règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle (RMIP), du 20 décembre 2006; elle est subsidiaire aux mesures fédérales prévues par la LACI telles que la réduction de l'horaire de travail (RHT).

A titre d'exemple, un montant de 10 millions de francs permettrait de soutenir l'emploi de 660 personnes par an par la prise en charge d'au maximum un quart d'un salaire moyen de 5000 francs durant 12 mois. L'effet multiplicateur de la mesure est positif, chaque franc dépensé par l'Etat induisant trois francs dépensés par l'entreprise bénéficiaire.

La responsabilité opérationnelle de cette mesure est assurée par le service de l'emploi.

La mesure, lancée le 1^{er} décembre 2008, est opérationnelle. Sa diffusion a cependant été limitée, son financement requérant l'acceptation d'une demande de crédit supplémentaire relevant de votre autorité.

Le projet de décret qui vous est soumis permettrait, en cas d'adoption, une large diffusion de cette mesure auprès des entreprises et donc de soutenir l'économie durant cette phase sensible de ralentissement. Il porte sur l'octroi d'un crédit supplémentaire de 10 millions de francs accordé au Conseil d'Etat destiné aux mesures de soutien du fonds d'intégration professionnelle. Ce crédit figurera dans les comptes 2009 du fonds d'intégration professionnelle, sous la rubrique 365560 "Intégration en entreprises"; il sera intégralement compensé d'une part par l'augmentation de la part des communes au financement du fonds d'intégration professionnelle (5 millions de francs), d'autre part par un prélèvement à la fortune du même fonds (5 millions de francs); il ne remettra donc pas en cause le respect du frein à l'endettement en 2009.

En cas d'acceptation du présent projet de décret, les communes seront amenées à participer à raison de 50% au financement de cette mesure. Les résultats de la consultation menée entre le 20 janvier et le 4 février 2009 sont les suivants.

- Communes ayant répondu à la consultation: 44 (83,0%),
- Communes favorables à la mesure: 34 (77,3%),
- Communes favorables à son financement paritaire: 24 (54,5%).

Soutien au pouvoir d'achat (mesure 2.3)

Cette mesure a pour but le soutien à la demande globale par l'octroi d'aides ciblées au pouvoir d'achat. Elle porte plus particulièrement sur l'augmentation du montant des subsides LAMAL et la réduction de la fiscalité. Elle a été évaluée, quant à son

opportunité, par le groupe de travail "Coordination interdépartementale de la politique sociale" (GT CIPOS).

Dans son évaluation, le GT CIPOS s'est en particulier interrogé sur l'efficacité de telles mesures ainsi que sur le risque que les aides ne soient pas dépensées, mais épargnées, respectivement qu'elles soient dépensées hors du canton. Il a par ailleurs relevé les deux enjeux de telles mesures, le premier relatif à la nécessité de cibler correctement les bénéficiaires (sur ce point, le GT CIPOS considère que le groupe cible qui s'imposerait serait celui des personnes qui sont justes au-dessus de l'aide sociale), le second relatif aux difficultés de sortie des mesures.

Le GT CIPOS conclut son analyse en proposant de renoncer, en l'état, à ce type de mesure.

Le Conseil d'Etat partage cette conclusion et renonce, en l'état, à prendre ou à proposer toute mesure conjoncturelle de soutien au pouvoir d'achat.

3.3.3 Mesures conjoncturelles en cas de crise

Les mesures conjoncturelles en cas de crise ne sont pas destinées à être lancées avant que la situation économique dans le domaine de la construction ne se soit détériorée. Leur analyse se poursuivra ces prochains mois, tant s'agissant de leur opportunité que de leur forme, en coordination étroite avec les communes, les autres cantons, la Confédération et les acteurs économiques concernés.

Il est donc trop tôt pour entrer ici dans le détail des mesures de relance qui pourraient être envisagées à ce titre. Il est toutefois possible que, suivant l'évolution de la situation économique et politique, des besoins d'intervention se fassent ressentir à moyen terme. Le Conseil d'Etat souhaite dès lors déjà informer le Grand Conseil de ses intentions à cet égard.

D'une manière générale, un programme de soutien doit, principalement permettre de:

- maximiser le soutien public à l'économie cantonale dans une perspective anticyclique;
- porter des réalisations ayant un effet durable et structurel;
- réduire à terme des charges tant pour les collectivités que pour les particuliers.

Dans un tel contexte, plusieurs types de mesures s'inscrivent dans les buts susmentionnés.

Lancement de programmes de travaux publics ciblés

On peut ainsi envisager le lancement de programmes de travaux publics ciblés ayant pour but de soutenir le potentiel de construction cantonal, notamment dans le domaine de la construction et de ses branches annexes:

- Bâtiments publics: assainissement énergétique, rattrapage de l'entretien différé, accélération de projets de transformations avancés;
- Routes et ouvrages d'art: rattrapage de l'entretien différé (mesure 3.1).

Le lancement de ce type de programmes fera l'objet d'évaluations complémentaires ces prochains mois, en coordination étroite avec les communes, les autres cantons, la

Confédération et les acteurs économiques concernés; ces évaluations porteront aussi bien sur l'opportunité de tels programmes que sur leur forme.

Lancement de programmes d'impulsion

On peut également envisager le lancement de programmes d'impulsion ayant pour but de soutenir le potentiel de construction cantonal, notamment dans le domaine de la construction et de ses branches annexes, au travers de l'encouragement à l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie ou de la construction et la rénovation de logements.

Programme d'impulsion Energie

En encourageant l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, cette mesure vise les objectifs susmentionnés et tend au surplus à favoriser l'économie locale en misant sur l'emploi d'agents énergétiques indigènes, plutôt que sur des filières d'approvisionnement internationales.

Comme toutes les mesures conjoncturelles en cas de crise, cette mesure n'était initialement pas destinée à être lancée avant que la situation économique dans le domaine de la construction ne se soit détériorée. Cependant, lors de la session d'hiver 2008, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé de porter le crédit budgétaire 2009 pour l'utilisation de l'énergie et des rejets thermiques en faveur des cantons de 14 millions de francs à 100 millions de francs. En principe, ces fonds devraient être utilisés en 2009. Les cantons ont été invités à préparer rapidement les actions et programmes correspondants, voire les campagnes d'information, afin de pouvoir investir les fonds supplémentaires au cours du second semestre déjà.

Dans l'optique de la Confédération, cette mesure consiste à préparer et à anticiper le programme national d'assainissement énergétique des bâtiments qui est en cours de préparation par les cantons et l'Office fédéral de l'énergie. Grâce à ce crédit supplémentaire de la Confédération, il est prévu que les subventions accordées en 2009 seront doublées par rapport à 2008. Jusqu'à présent, les cantons contribuaient pour la plus large part au financement de ces mesures, tandis qu'en 2009, la Confédération aura la possibilité de financer une part équivalente à celle apportée par les cantons.

Avec la loi cantonale sur l'énergie (LCEn) du 18 juin 2001, le canton de Neuchâtel dispose de la base légale requise pour mettre en œuvre les mesures fédérales susmentionnées. Il lui manque par contre d'une part la structure comptable lui permettant de répondre à la demande de la Confédération de pouvoir reporter les éventuels soldes de crédits disponibles de 2009 à 2010 et, d'autre part, les crédits nécessaires pour engager le canton. Dans cette optique, il a été décidé de réactiver le fonds cantonal de l'énergie qui est légalement établi par la loi cantonale sur l'énergie, mais qui n'avait pas été utilisé ces dernières années, faute de revenus. Il a par ailleurs été décidé de soumettre à votre autorité un projet de décret portant sur l'octroi de crédits supplémentaires de 4 millions de francs destiné au fonds cantonal de l'énergie.

Ce crédit figurera dans les comptes 2009 du fonds cantonal de l'énergie, sous les rubriques:

- 310060 "Information" (250.000 francs);
- 318000 "Mandats, expertises, études" (250.000 francs);
- 362800 "Subsides divers aux communes" (1 million de francs);
- 365800 "Subsides divers aux organismes et institutions privées" (500.000 francs);

- 366800 "Subsides aux personnes physiques" (2 millions de francs).

Il sera intégralement compensé par:

- une augmentation des revenus de 2 millions de francs à la rubrique 460.800 "Subventions fédérales diverses" du fonds cantonal de l'énergie;
- une augmentation des revenus de 1.575.000 francs à la rubrique 480000 "Prélèvement à la fortune du fonds" du fonds cantonal de l'énergie.
- une augmentation des revenus de 425.000 francs à la rubrique 490000 "Bonification budgétaire" du fonds cantonal de l'énergie. La contrepartie de cette bonification sera compensée par une diminution de charges nettes équivalente au service de l'énergie (diminution des charges de 825.000 francs à la rubrique 365800 "Divers organismes et institutions privées" et diminution des revenus de 400.000 francs à la rubrique 460800 "Subventions fédérales diverses").

Il ne remettra donc pas en cause le respect du frein à l'endettement en 2009.

Cette augmentation des subventions accordées aux propriétaires de bâtiments neuchâtelois permettra de poursuivre les mesures existantes (subventions pour rénovations MINERGIE, pose de capteurs solaires thermiques et installations de chauffages au bois) et d'entamer de nouvelles mesures en prévision du programme national d'assainissement des bâtiments qui suivra en 2010, tel que le conseil en rénovation, le remplacement du chauffage électrique, le recours accru aux énergies renouvelables et l'assainissement thermique de l'enveloppe du bâtiment.

La responsabilité opérationnelle de cette mesure est assurée par le service de l'énergie.

La mesure est partiellement opérationnelle et les premiers contacts avec les milieux professionnels de la place, notamment le Bureau Neuchâtelois des Métiers du Bâtiment (BNMB), ont été établis. La diffusion de cette mesure a cependant été limitée, son financement requérant l'acceptation de la demande de crédit supplémentaire susmentionnée relevant de votre autorité.

Programme d'impulsion Rénovation

Cette mesure a pour but à la fois de soutenir le potentiel de construction cantonal, notamment dans le domaine des bâtiments et de ses branches annexes, et de favoriser l'économie locale par l'incitation à la construction, respectivement la rénovation, de logements à loyer modéré.

Le lancement de ce programme fera l'objet d'évaluations complémentaires ces prochains mois, en coordination étroite avec les communes, les autres cantons, la Confédération et les acteurs économiques concernés; ces évaluations porteront aussi bien sur l'opportunité de tels programmes que sur leur forme.

3.3.4 Mesures structurelles

Comme mentionné au chapitre 1.1.3, la politique structurelle doit être vue comme une politique visant à inscrire dans le long terme l'objectif de stabilisation des cycles économiques en modifiant en profondeur les structures de l'économie. Le présent rapport étant centré sur les mesures d'accompagnement (mesure 1) et les mesures conjoncturelles (mesures 2 et 3) qu'il convient de prendre à court et moyen terme, le Conseil d'Etat a renoncé à y inclure les mesures relevant de la politique structurelle qui sont à inscrire dans une perspective à long terme. Il propose par contre que,

parallèlement à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement (mesure 1) et des mesures conjoncturelles (mesures 2 à 3), les réflexions touchant la politique structurelle soient intégrées dans le cadre des travaux en cours en matière notamment de:

- réforme des institutions,
- réforme de l'administration,
- mise en œuvre de la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21), notamment en lien avec la question de l'autonomie énergétique du canton.

Ces réflexions sont susceptibles de toucher non seulement les tâches touchant le développement de l'économie, ainsi que le maintien et la création d'emplois, mais potentiellement l'ensemble des tâches publiques énoncé à l'article 5 de la Constitution cantonale.

Il est possible qu'un deuxième rapport vous soit adressé sur l'un de ces points cette année encore si l'évolution de la situation le requiert.

Au-delà toutefois de ces considérations, il semble cependant régner un certain consensus pour admettre que, parmi les mesures régulièrement évoquées tant au niveau national qu'international, la priorité doit être mise sur des mesures visant à permettre une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat souhaite inscrire son programme de relance dans une perspective de politique énergétique forte en mettant sur pied un programme d'aide et d'incitation à l'utilisation d'énergies renouvelables, d'une part, et d'économie d'énergie, d'autre part, le but étant d'arriver, à terme, à garantir l'autonomie énergétique de notre canton.

Le lancement d'un tel programme revêt une importance évidente de plusieurs points de vue pour notre canton:

- il positionne notre canton comme un canton leader en matière énergétique en poursuivant un objectif d'autonomie;
- il se situe en concordance avec les axes forts de la recherche dans notre canton. On se souviendra à cet égard que l'Université de Neuchâtel est la seule université de Suisse à disposer d'une chaire de géothermie réunissant quantité de personnes à la pointe de la recherche et du développement sur ces questions. Au surplus, il faut également citer la création du Centre de recherche en géothermie (CREGE), à Neuchâtel également. Par ailleurs, on ne saurait omettre de mentionner ici le CSEM dont tout le monde a entendu parler au niveau mondial pour ces projets de développement d'îles solaires. Enfin, la collaboration avec l'Ecole polytechnique fédérale et le développement de nouvelles compétences que cette dernière va apporter dans la région doivent également être soulignés. Le positionnement national voire européen de ces différents instituts de recherche sortira fortement renforcé d'une telle expérience;
- il favorise l'économie locale en misant sur l'emploi d'agents énergétiques indigènes, plutôt que sur des filières d'approvisionnement internationales;
- il renforce l'innovation et soutient des activités à forte valeur ajoutée;
- il offre à notre canton la possibilité d'une diversification voire d'une réorientation de l'activité industrielle que nous connaissons aujourd'hui;

- il permet d'envisager d'importantes économies à long terme tant pour les collectivités que pour les particuliers du fait de l'utilisation de formes d'énergie nouvelles.
- et finalement il permet la relance économique en fournissant un important volume de travail à moult entreprises neuchâtelaises de divers secteurs (construction, électronique, ingénierie, etc.);

Dans l'immédiat, il doit s'agir de mettre à disposition des propriétaires l'ensemble des moyens permettant de favoriser l'utilisation d'énergies renouvelables.

Des moyens et outils existent déjà mais ils doivent être revus, adaptés et complétés dans la perspective de l'objectif poursuivi.

Il conviendra donc de mettre sur pied un ou des groupes d'experts pour réfléchir aux mesures à prendre à court, moyen et long termes en matière notamment:

- d'aménagement du territoire,
- de mobilité,
- de droit de la construction au niveau cantonal et communal,
- de mesures fiscales d'incitation,

pour permettre d'atteindre l'autonomie énergétique recherchée.

L'atteinte de ces objectifs ambitieux ne sera toutefois possible que par la conduite d'une politique volontariste claire de l'Etat offrant simultanément des soutiens à la recherche et au développement ainsi que des incitations tant pour les particuliers que les entreprises ou les collectivités à envisager des investissements énergétiques.

La première étape – incontournable et nécessaire – sur le chemin de l'autonomie consiste à éviter les gaspillages d'énergie et, en premier lieu, les gaspillages en matière de chauffage. Il faut donc prioritairement assainir les bâtiments, ce d'autant que cette première mesure est également celle qui peut être mise en œuvre le plus rapidement et dont les effets sont les plus immédiats, ce qui est certainement un avantage dans le contexte d'un programme de relance économique.

4 FINANCEMENT

La mise en œuvre des mesures liées aux politiques conjoncturelle et structurelle susmentionnée pose la question de leur impact sur les finances cantonales. Pour mémoire, le budget et les comptes de l'Etat sont soumis aux dispositions du frein à l'endettement selon l'article 24a de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980. En cas de circonstance extraordinaire, le Grand Conseil peut déroger à ce cadre, mais pour une durée de deux ans uniquement.

4.1 Frein à l'endettement et budget 2009

Les dispositions concernant le frein à l'endettement (loi sur les finances, art. 24a) se réfèrent à l'adoption du budget. Lors de l'adoption du budget 2009, le contenu et

l'enveloppe financière d'un éventuel programme de soutien à l'économie n'étaient pas connus et n'ont donc pas été pris en compte. La question d'une éventuelle dérogation au frein à l'endettement au titre d'un programme de soutien ne s'est pas posée à cette échéance.

Les dispositions du frein à l'endettement n'excluent pas qu'un budget conforme aux valeurs limites se traduise par la suite, dans les comptes, par un résultat qui dépasse ces limites. Dans ce cas, la loi prévoit toutefois des contraintes pour l'élaboration des budgets suivants (obligation d'amortir l'excédent de charges dépassant la valeur limite, réduction des valeurs limites si elles sont dépassées dans deux comptes successifs).

Dans le cas d'un ralentissement conjoncturel, un dépassement de l'excédent de charges prévu au budget peut se produire notamment si les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions ou si certaines dépenses, notamment sociales, augmentent plus que prévu, ou encore si les autorités sont amenées à mettre en œuvre, durant l'exercice budgétaire, des mesures de soutien entraînant des dépenses conséquentes³.

Pour les dépenses nouvelles ou dépassant les crédits prévus au budget, le Conseil d'Etat devra solliciter des crédits supplémentaires au Grand Conseil ou les décider lui-même s'ils relèvent de sa compétence. Si on admet que le budget 2009 adopté par le Grand Conseil se situera près des valeurs limites, se pose la question de savoir si le Conseil d'Etat ne devrait pas accompagner ces demandes de crédits supplémentaires d'une proposition de dérogation au frein à l'endettement selon l'article 24a, alinéa 5.

D'après notre appréciation, une demande de dérogation au frein à l'endettement n'est pas nécessaire dans la phase d'exécution du budget. Comme indiqué, le frein à l'endettement s'applique à l'adoption du budget. Par conséquent, la question d'une éventuelle dérogation à cet instrument ne se pose également que lors de l'adoption du budget.

Selon cette appréciation, le Conseil d'Etat peut soumettre un programme de soutien à l'économie au Grand Conseil, durant l'exercice 2009, sans devoir solliciter en même temps une dérogation au frein à l'endettement. Si l'excédent de charges dépasse de ce fait la valeur limite dans les comptes 2009, le montant dépassant cette limite devra par contre être amorti dès le budget 2011.

Cette interprétation correspond à la pratique suivie au cours des exercices 2006 et 2007. Dans les deux cas, des dépassements budgétaires substantiels ont été autorisés alors que l'excédent de charges du budget était déjà très proche de la valeur limite.

Le budget soumis au Grand Conseil présentait un excédent de charges de 12,1 millions de francs. Il respectait les limites du frein à l'endettement (34,8 millions de francs). Aucune demande de dérogation au sens de l'article 24a n'était dès lors requise.

Les modifications du budget apportées par le Grand Conseil au budget initial ont porté l'excédent de charges à 30,2 millions de francs; le budget adopté par le Grand Conseil le 3 décembre 2008, bien que respectant les limites du frein à l'endettement, a ainsi réduit de manière significative la capacité de l'Etat à apporter, en 2009, son soutien à l'économie.

³ Pour mémoire, une grave dégradation de la conjoncture économique, au même titre qu'un transfert important de charges de la Confédération, ont expressément été cités comme circonstances extraordinaires au sens de l'art. 24a, alinéa 5.

4.2 Politique anticyclique

Le Conseil d'Etat considère que la question du financement des mesures proposées ne peut être limitée à la mise en œuvre de mesures dont l'objectif serait d'être efficaces à court terme - à savoir des mesures dont le rapport entre l'effet produit et les ressources utilisées est maximal - mais qui ne s'inscriraient pas dans une perspective permettant de garantir leur financement à moyen et long terme.

Pour mémoire, l'histoire montre que l'existence de cycles conjoncturels est une constante avec laquelle tous les acteurs économiques (les ménages, les entreprises, les collectivités publiques) doivent composer. Si la durée et l'amplitude de ces cycles varient, les étapes par lesquelles ils passent tous sont clairement définies: reprise, expansion, haute conjoncture, crise puis, en cas de croissance négative, récession. Pour limiter au minimum la durée et l'amplitude de ces cycles, les collectivités publiques doivent élaborer et mettre en œuvre des politiques conjoncturelles anticycliques.

Les politiques conjoncturelles anticycliques reposent principalement sur deux éléments:

- Les stabilisateurs automatiques (principalement les charges sociales et les recettes fiscales) dont l'évolution varie automatiquement dans le sens visé;
- Les autres mesures qui permettent aux collectivités publiques de capitaliser les excédents de revenus enregistrés en période d'expansion et de haute conjoncture (virement à la fortune des fonds) et de les libérer en période de crise et de récession (prélèvement à la fortune des fonds) afin de réduire l'augmentation de leurs charges.

La théorie des finances publiques modernes, bien que très critique à l'égard de l'affectation des recettes, autorise la constitution de telles réserves dans des circonstances particulières, notamment lorsqu'il s'agit d'assurer le financement préalable de charges futures importantes.

L'expérience montre toutefois que la mise en œuvre de ces considérations théoriques se heurte à de grandes difficultés dans la pratique. En période de haute conjoncture, les collectivités publiques sont régulièrement confrontées à des revendications portant simultanément sur une augmentation des dépenses (en matière sociale, d'éducation, de santé, etc.) et sur une réduction de la charge fiscale. Les excédents de revenus qu'elles devraient réaliser durant ces périodes sont de ce fait très souvent compromis, ou du moins fortement réduits. Dans la plupart des cas, ils ne permettent pas de préfinancer les dépenses supplémentaires qui apparaissent lors de périodes de ralentissement ou de crise. Cette asymétrie dans la politique anticyclique est l'un des facteurs engendrant des déséquilibres structurels des finances des collectivités publiques et l'augmentation de la dette (voir les finances de l'Etat au début des années 1990 et 2000).

Dans ses perspectives économiques, l'OCDE relève en outre régulièrement que si les politiques conjoncturelles anticycliques présentent des avantages évidents en période de basse conjoncture, elles présentent aussi des risques pour l'économie si les collectivités publiques ne résistent pas à la tentation de dépenser les excédents de revenus gagnés en phase de haute conjoncture. La réalisation de ce risque peut conduire, via l'augmentation de l'endettement des collectivités publiques, à des distorsions sur le marché des capitaux et à la hausse des taux d'intérêts.

Compte tenu des éléments susmentionnés, le Conseil d'Etat a décidé que:

- dans un premier temps, la question de la dotation à la fortune des fonds soit reprise en regard des résultats de l'**exercice 2008**; c'est dans cette perspective qu'il proposera à votre conseil, en marge de son rapport sur les comptes 2008, des demandes de dépassements de crédits portant sur un montant de 35 millions de francs destinés à

l'alimentation du fonds de la promotion de l'économie (15 millions de francs), du fonds d'intégration professionnelle (15 millions de francs) et du fonds cantonal de l'énergie (5 millions de francs);

- dans un deuxième temps, les mesures d'accompagnement et les mesures conjoncturelles en cas de ralentissement soient lancées sans plus attendre; c'est dans cette perspective que, pour l'**exercice 2009**, il soumet à l'approbation de votre conseil trois demandes de crédits supplémentaires portant sur un montant de 24 millions de francs;
- dans un troisième temps, la réflexion sur la mise en œuvre d'une politique conjoncturelle anticyclique active soit approfondie en marge de l'élaboration du budget de l'**exercice 2010**.

5 VOTE DU GRAND CONSEIL

Conformément à l'article 4, lettre a, de la loi sur les finances, doivent être votés à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent une nouvelle dépense unique de plus de 5 millions de francs ou une dépense nouvelle renouvelable de plus de 500.000 francs par année.

Les trois projets de décrets soumis à l'adoption de votre autorité portent tous sur des dépenses renouvelables. Ils ne portent par contre pas sur des dépenses nouvelles au sens du frein aux dépenses, ces dépenses étant liées à l'application de législations existantes. Par ailleurs, ces dépenses sont complètement compensées.

Dès lors, le vote qualifié du Grand Conseil n'est pas requis.

6 CONCLUSION

La dégradation de la situation économique a été, depuis septembre 2008, à la fois rapide, brutale et contagieuse. Il ne faut pas se le cacher, l'économie cantonale va au-devant d'une situation délicate, dont l'ampleur et la durée sont aujourd'hui difficilement prévisibles; une baisse de la production et une augmentation du chômage sont déjà enregistrées. La crise pourrait être profonde et longue.

Le Conseil d'Etat, conscient des enjeux économiques et sociaux qui sont liés à la récente évolution de la conjoncture, a pris, dès octobre 2008, la mesure des difficultés auxquelles le canton sera confronté ces prochaines années. Il a ainsi notamment défini les mesures d'accompagnement et de soutien qu'imposait, à brève échéance, la situation, il a posé les bases d'une politique structurelle anticyclique active et il s'est, en lien avec le bouclage des comptes 2008, donné les moyens de cette politique.

Gouverner, c'est prévoir. Cependant, aujourd'hui, 16 février 2009, le Conseil d'Etat ne se hasarderait pas à anticiper l'évolution future de la situation économique au-delà de la fin du prochain semestre. Avec le SECO, il ne peut qu'espérer une reprise de la production et des exportations, respectivement une baisse du chômage, dès 2010. Mais la détérioration pourrait aller au-delà.

Gouverner, c'est aussi anticiper. Par les décisions qu'il a prises dès octobre 2008, le Conseil d'Etat s'est donné les moyens de suivre l'évolution de la situation (création d'un

groupe de suivi, élaboration d'un tableau de bord, établissement d'un plan de communication) et de définir les mesures de soutien qui s'imposent aujourd'hui (mesures de soutien aux entreprises et à l'emploi, mesures d'impulsion).

En prenant connaissance du présent rapport et en adoptant les trois projets de décrets qui y sont liés, le Grand Conseil, d'une part, participera au message de confiance que le Conseil d'Etat souhaite transmettre aux entreprises et à la population neuchâteloise, d'autre part, donnera au Conseil d'Etat les moyens de mettre en œuvre les mesures définies.

Le Conseil d'Etat informera le 30 avril et le 30 septembre de chaque année (la première fois le 30 septembre 2009), la Commission de gestion et des finances de l'évolution de la situation, de l'utilisation faite des crédits octroyés ainsi que des résultats obtenus.

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

Neuchâtel, le 16 février 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBELY

Le chancelier,
J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit supplémentaire de 10 millions
de francs destiné au fonds de promotion de l'économie

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980,

vu le budget de l'Etat de l'exercice 2009,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 février 2009,

décète:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire de 10 millions de francs destiné aux mesures de soutien du fonds de promotion de l'économie est accordé au Conseil d'Etat.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2009 du fonds de promotion de l'économie, sous la rubrique 365540 "Mesures de soutien".

Art. 2 ¹Ce crédit sera intégralement compensé par un prélèvement à la fortune du fonds de promotion de l'économie, sous la rubrique 480000 "Prélèvement à la fortune du fonds".

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

²Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Décret
portant octroi d'un crédit supplémentaire de 10 millions
de francs destiné au fonds d'intégration professionnelle

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980,

vu le budget de l'Etat de l'exercice 2009,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 février 2009,

décède:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire de 10 millions de francs destiné aux mesures de soutien du fonds d'intégration professionnelle est accordé au Conseil d'Etat.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2009 du fonds d'intégration professionnelle, sous la rubrique 365560 "Intégration en entreprises".

Art. 2 ¹Ce crédit sera intégralement compensé par:

- a) une augmentation des revenus de 5 millions de francs à la rubrique 462550 "Part communale, mesures d'intégration" du fonds d'intégration professionnelle;
- b) une augmentation des revenus de 5 millions de francs à la rubrique 480000 "Prélèvement à la fortune du fonds" du fonds d'intégration professionnelle.

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

²Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 4 millions de francs destiné au fonds cantonal de l'énergie

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980,
vu le budget de l'Etat de l'exercice 2009,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 février 2009,
décède:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire de 4.000.000 de francs destiné aux mesures du fonds cantonal de l'énergie est accordé au Conseil d'Etat.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2009 du fonds cantonal de l'énergie, sous les rubriques:

- a) 310060 "Information" (250.000 francs);
- b) 318000 "Mandats, expertises, études" (250.000 francs);
- c) 362800 "Subsides divers aux communes" (1 million de francs);
- d) 365800 "Subsides divers aux organismes et institutions privées" (500.000 francs);
- e) 366800 "Subsides aux personnes physiques" (2 millions de francs).

Art. 2 ¹Ce crédit sera intégralement compensé par:

- a) une augmentation des revenus de 2 millions de francs à la rubrique 460800 "Subventions fédérales diverses" du fonds cantonal de l'énergie;
- b) une augmentation des revenus de 1.575.000 francs à la rubrique 480000 "Prélèvement à la fortune du fonds" du fonds cantonal de l'énergie;
- c) une augmentation des revenus de 425.000 francs à la rubrique 490000 "Bonification budgétaire" du fonds cantonal de l'énergie". La contrepartie de cette bonification sera compensée par une diminution de charges nettes équivalente au service de l'énergie (diminution des charges de 825.000 francs à la rubrique 365800 "Divers organismes et institutions privées" et diminution des revenus de 400.000 francs à la rubrique 460800 "Subventions fédérales diverses").

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

²Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

PRINCIPAUX KRACHS DE L'HISTOIRE BOURSIERE

1637: krach de la tulipe. La "tulipomanie" fut, en Hollande, la première bulle spéculative économique et financière de l'histoire moderne. La spéculation était fondée sur le commerce des bulbes de tulipe, dont les prix atteignirent des sommets. Ainsi, en 1623, le bulbe d'une variété rare affiche 1000 florins, en 1625, 2000 et en 1637, 5500 (le revenu annuel moyen de l'époque est de 150 florins). Mais en février 1637, les cours s'effondrent, déclenchant une véritable panique. En 1642, après le krach, le prix de la tulipe n'était plus qu'au dixième de sa valeur et cent ans plus tard à deux centièmes.

1720: la faillite de Law. Elle est provoquée par l'action de John Law, financier irlandais qui avait été chargé de restaurer les finances du royaume de France très endetté. Law va introduire le papier-monnaie en 1716 et créer une banque privée qui deviendra la Banque royale en 1718. Les actions de la banque montent en flèche au début. Mais le public finit par perdre confiance dans les billets, une nouveauté en France, et exige leur remboursement en or et en argent. La valeur des billets émis dépassant de beaucoup l'encaisse de la banque (valeur des billets et dépôts), celle-ci fait faillite. Les actionnaires perdent tous leurs investissements et Law prend la fuite. Ce premier krach en France fâchera durablement les Français avec la Bourse.

1873: krach de la Bourse de Vienne. L'unification allemande de 1871 favorise le développement économique du monde germanique. Mais le développement de la concurrence entraîne ensuite une baisse des profits des banques. Les actionnaires s'inquiètent et la Banque de Budapest doit faire face à des demandes de remboursement; elle ne peut faire face et se retrouve en cessation de paiement. D'autres banques sont ensuite touchées et la crise s'étend ailleurs en Europe. Les Bourses chutent, d'abord à Vienne – la Bourse de l'Empire austro-hongrois – puis dans le reste de l'Europe.

1882: krach de l'Union générale. La faillite de cette banque catholique française entraîne celles de nombreux agents de change. Les Bourses de Lyon et Paris sont ébranlées. La crise de plusieurs années qui s'ensuit affectera surtout les mines, la métallurgie et le bâtiment, entraînant son cortège de misère, chômage et conflits sociaux violents comme à Anzin (Nord) et Decazeville (Aveyron).

1929: krach à Wall Street. C'est le plus connu et le plus grave par son ampleur et ses conséquences. Il fait suite à la vague de spéculations à partir de 1927 aux Etats-Unis en raison de la forte croissance de l'économie américaine. Le fait que 80% des transactions sur les actions se font à crédit rend très risqué un retournement du marché qui rendrait le remboursement des titres impossibles. C'est ce qui se passe fin octobre 1929. Le jeudi 24 octobre, l'indice Dow Jones de la Bourse de New York perd plus de 22% en début de séance, mais se redresse et limite sa baisse à 2,1% en clôture. Il replonge ensuite de 13% le 28 octobre et de 12% le 29. Puis les Bourses ne cesseront de reculer. Cette crise donne un coup de frein aux spéculations boursières. Elle marque le début de la Grande Dépression aux Etats-Unis et d'une crise économique mondiale, qui affecte l'Europe dans les années 1930. Favorisant par ses effets – une très forte hausse du chômage notamment – la montée du nazisme et du fascisme en Europe, elle est un des facteurs de la seconde guerre mondiale. Ce n'est qu'en 1954 que la Bourse américaine retrouvera son niveau d'avant le krach.

1987: krach du 19 octobre à Wall Street. A la suite d'un déficit commercial important et d'un relèvement des taux directeurs de la Bundesbank, le Dow Jones perd 22,6% en une journée. Les autres places boursières chutent également, mettant en lumière l'interdépendance des marchés financiers mondiaux. Il s'agit du premier krach de l'ère informatique.

1997: crise asiatique. Elle frappe des pays émergents considérés comme des modèles de développement avec une forte croissance économique, mais de gros déficits extérieurs que venaient financer les flux de capitaux étrangers. Elle éclate en Thaïlande le 2 juillet 1997, lorsque les autorités décident de laisser flotter le baht, la monnaie du pays, qui se déprécie fortement. La perte de confiance dans les monnaies asiatiques s'étend et entraîne la dépréciation d'autres monnaies de pays émergents asiatiques; elle conduit à l'insolvabilité de nombreuses banques, qui entraîne un effondrement de l'activité économique. Les Bourses s'effondrent, mais les effets sur l'économie mondiale sont relativement limités.

1998: krach russe. Au mois d'août, le rouble perd 60% de sa valeur en onze jours (dont 17,13% le 27 août). La Russie connaît une crise économique et monétaire en partie liée à la crise financière asiatique de 1997. Le fonds spéculatif américain Long Terme Capital Management (LTCM), qui menait des opérations sur les titres obligataires, n'évite l'écroulement que grâce à l'intervention de la banque centrale américaine, qui veut éviter un effet dominos sur les marchés financiers.

2000: éclatement de la bulle Internet. La bulle spéculative autour des valeurs boursières liées à l'Internet et aux nouvelles technologies se dégonfle. Après un record à 5 048,62 points le 10 mars, l'indice Nasdaq de New York, qui concentre les valeurs de l'Internet et technologiques, recule de 27% durant les deux premières semaines d'avril et de 39,3% sur un an. Cette chute se répercute sur tous les marchés liés à la "nouvelle économie". Elle se transmet ensuite aux autres marchés liés à cette "nouvelle économie".

2001: le 11 septembre, après les attentats contre le World Trade Center et le Pentagone, la Bourse de New York est fermée pour une semaine. A sa réouverture, l'indice Dow Jones perd 684 points (- 7,3%).

2007: la crise des subprimes. Due à une bulle immobilière aux Etats-Unis (qui existe aussi dans certains pays d'Europe), la crise des subprimes (crédits hypothécaires à risque) aux Etats-Unis se propage aux marchés financiers américains et mondiaux. Sur les neuf premiers mois de l'année, les principaux indices boursiers perdent plus de 30%. La crise s'aggrave début octobre avec des chutes approchant 10% sur de nombreux marchés mondiaux le lundi 6 octobre et le vendredi 10 octobre. Les autorités économiques tentent de réagir avec la politique budgétaire – plan de relance, mesures de recapitalisation des banques en difficulté – et monétaire – baisse des taux d'intérêt des banques centrales, injections massives de liquidités –, mais les Bourses pour l'instant cèdent à la panique. Les perspectives économiques en Europe et aux Etats-Unis se dégradent, et la récession pointe. La crise pourrait encore durer plusieurs trimestres. Le point bas des Bourses n'est donc peut-être pas encore atteint..." (source: E. Pfimlin et AFP, "Les krachs boursiers, une vieille histoire", Le Monde, 10 octobre 2008).

TABLEAU DE BORD

Public-cible et mise à jour

Si ce tableau de bord s'adresse en premier lieu au Conseil d'Etat pour l'informer des dernières tendances macro-économiques, il sera aussi à disposition des personnes et entreprises intéressées par les derniers développements conjoncturels. Ces informations sont centralisées sur le site internet de l'office de la statistique et complétées par des graphiques et un commentaire. Le rythme de mise à jour est trimestriel: mi-février, mi-mai, mi-août et mi-novembre.

Contenu du tableau et explication des indicateurs

a) Structure du tableau

Le tableau de bord affiche les indicateurs choisis sur les cinq derniers trimestres. Des flèches indiquent les tendances qui s'en dégagent.

Les perspectives pour l'année en cours et l'année suivante complètent ces informations. Des symboles "smileys" résument l'appréciation de ces perspectives.

b) Chiffres trimestriels

Les chiffres indiqués dans le tableau sont pour la plupart des variations, exprimées en %, par rapport à la même période de l'année précédente. Le calcul d'une variation annuelle permet de gommer les effets saisonniers des indicateurs, puisque ce sont les mêmes périodes qui sont comparées. Pour les taux de change et les taux de chômage, les indications se rapportent à la situation en fin de trimestre.

Exemples:

Une valeur de 1,6 pour le PIB suisse en T3/2008 indique une variation annuelle du PIB de +1,6% entre le 3^e trimestre 2007 et le 3^e trimestre 2008. Un taux de chômage de 3,9 pour le canton de Neuchâtel en T4/2008 indique un taux de chômage de 3,9% à fin décembre 2008.

Trimestre / Année	Fin de trimestre		Var. ann.
T4 / 2007	1.14	1.66	2.0
T1 / 2008	1.01	1.57	2.6
T2 / 2008	1.04	1.61	2.9
T3 / 2008	1.11	1.59	2.9
T4 / 2008	1.15	1.54	0.7
Tendance	↗ ↗	→ ↘	↗ →
Perspectives			
2009			0.7
2010			1.1
Appréciation	L	J	J

c) Tendances

Les tendances sont affichées au moyen de flèches ↗, → ou ↘.

↗ illustre deux augmentations successives de l'indicateur, donc calculées sur 3 trimestres (évolution T1-T2, évolution T2-T3).

↘ illustre deux diminutions successives de l'indicateur, donc calculées sur 3 trimestres (évolution T1-T2, évolution T2-T3).

→ illustre tous les autres cas de figure.

La première flèche indique la tendance sur la période précédente et la deuxième flèche indique la tendance sur la dernière période.

T4 / 2007	1.14	1.66
T1 / 2008	1.01	1.57
T2 / 2008	1.04	1.61
T3 / 2008	1.11	1.59
T4 / 2008	1.15	1.54
Tendance	↗ ↗	→ ↘

d) Perspectives

Les chiffres indiqués sous "Perspectives" sont inspirés des prévisions calculées par les principaux instituts économiques suisses:

- *Créa: Centre de recherches économiques appliquées (Université de Lausanne)*
- *BAK: Institut de recherche économique (Université de Bâle)*
- *KOF: Centre de recherches conjoncturelles (ETHZ)*
- *SECO: Secrétariat d'Etat à l'économie*
- *UBS: Union de banques suisses*
- *BEC: Business Economists' Consensus (moyenne de plus de 20 instituts de prévisions suisses)*

Le chiffre affiché dans le tableau de bord est le calcul d'une **valeur médiane** des dernières prévisions disponibles, pour autant que cette information ait été diffusée par l'institut dans les trois derniers mois.

Les perspectives des PIB américain et européen sont tirées des prévisions calculées par l'OCDE.

Les perspectives neuchâteloises sont dérivées des perspectives suisses.

Aucune prévision n'est calculée pour les taux de change, ni pour les données issues des enquêtes conjoncturelles régionalisées du KOF.

Les "smileys"

La ligne "Appréciation" affiche des "smileys" qui illustrent une tendance à moyen terme, principalement en fonction des perspectives attendues pour l'année suivante (2010 dans notre cas).

Indicateur	J	K	L
Taux de change	Des seuils de taux de change (1,25 et 1,50) ont été fixés a priori, exprimant la force ou la faiblesse du franc suisse par rapport au dollar US et à l'Euro.		
Taux de change CHF/USD	Moyenne des 2 derniers trimestres supérieure à 1,25 CHF	Moyenne des 2 derniers trimestres égale à 1,25 CHF	Moyenne des 2 derniers trimestres inférieure à 1,25 CHF
Taux de change CHF/EUR	Moyenne des 2 derniers trimestres supérieure à 1,50 CHF	Moyenne des 2 derniers trimestres égale à 1,50 CHF	Moyenne des 2 derniers trimestres inférieure à 1,50 CHF
Indice des prix à la consommation (inflation)	L'inflation est considérée comme maîtrisée en dessous d'un seuil de 2%.		
	Inflation de l'année suivante (2010) inférieure à 2%		Inflation de l'année suivante (2010) supérieure à 2%
Produit intérieur brut (PIB)	Une augmentation annuelle réelle du PIB supérieure à 2% est considérée comme positive		
	Augmentation réelle du PIB pour l'année suivante (2010) supérieure à 2%	Augmentation réelle du PIB pour l'année suivante (2010) comprise entre 1% et 2%	Croissance réelle du PIB pour l'année suivante (2010) inférieure à 1%
Exportations	Augmentation des exportations pour l'année suivante (2010) supérieure à la moyenne des 4 derniers trimestres	Augmentation des exportations pour l'année suivante (2010) comprise en 0% et la moyenne des 4 derniers trimestres	Diminution des exportations attendue pour l'année suivante (2010)
Taux de chômage	Chômage en hausse entre l'année en cours (2009) et l'année suivante (2010)		Chômage en baisse entre l'année en cours (2009) et l'année suivante (2010)
Marche des affaires dans l'industrie	Double tendance positive dans la ligne "Tendance"		Double tendance négative dans la ligne "Tendance"
Perspectives des entrées de commandes	Double tendance positive dans la ligne "Tendance"		Double tendance négative dans la ligne "Tendance"

Principaux indicateurs économiques et perspectives

Etat de situation 18.02.2009	Taux de change (BNS)		IPC (OFS)	Produit intérieur brut			Exportations (AFD)		Taux de chômage (SECO)		Marche des affaires dans l'industrie (KOF)		Persp. entrées de commandes (KOF)	
	CHF/USD	CHF/EUR	CH	USA (OCDE)	EUR (OCDE)	CH (SECO)	CH	NE	CH	NE	CH	NE	CH	NE
Trimestre / Année	Fin de trimestre		Var. ann.	Variation annuelle			Variation annuelle		Fin de trimestre		Variation annuelle		Variation annuelle	
T4 / 2007	1.14	1.66	2.0	2.3	2.1	3.8	7.0	16.2	2.8	3.4	-16.5	26.9	-28.6	29.5
T1 / 2008	1.01	1.57	2.6	2.5	2.1	3.1	4.3	27.4	2.6	3.4	-32.9	-36.6	-42.2	-9.9
T2 / 2008	1.04	1.61	2.9	2.1	1.4	2.6	10.9	17.3	2.3	3.0	-60.7	-59.7	-50.5	-62.8
T3 / 2008	1.11	1.59	2.9	0.8	0.6	1.6	8.4	15.6	2.4	3.2	-120.2	-93.6	-124.0	-131.2
T4 / 2008	1.15	1.54	0.7				-3.8	2.5	3.0	3.9	-213.3	-166.6	-251.2	-233.9
Tendance	↗ ↗	→ ↓	↗ →	→ ↓	↓ ↓	↓ ↓	→ ↓	↓ ↓	→ ↗	→ ↗	↓ ↓	↓ ↓	↓ ↓	↓ ↓
Perspectives														
2009			0.7	-0.9	-0.6	-0.7	-2.6	-6.8	3.2	4.4				
2010			1.1	1.6	1.2	0.8	1.9	5.0	3.8	5.2				
Appréciation	L	J	J	K	K	L	K	K	L	L	L	L	L	L

- ↗ Augmentation (2 trimestres consécutifs à la hausse)
- ↘ Diminution (2 trimestres consécutifs à la baisse)
- Statu quo (1 trimestre haussier ou baissier)
- L Dégradation envisagée
- K Statu quo envisagé
- J Amélioration envisagée

MESURES FEDERALES DE STABILISATION CONJONCTURELLE

Première phase (source: Département fédéral de l'économie, décembre 2008)

"Le Groupe d'experts de la Confédération prévoit, pour 2009, un recul des performances économiques de 0,8% qui devrait laisser place, en 2010, à une reprise modérée (+ 1%). Il faut s'attendre à une nette recrudescence du chômage durant ces deux années.

Après une première phase de mesures de stabilisation, par l'affectation de quelque 900 millions de francs à partir de janvier 2009, destinées à renforcer la conjoncture, la conseillère fédérale Doris Leuthard a lancé les travaux préparatoires en vue d'une seconde phase visant à soutenir en particulier l'emploi et les PME.

1. Phase des mesures de stabilisation

Dépenses anticipées décidées par le Conseil fédéral pour 2009

Levée du blocage des crédits	+205 Mio.
Augmentation des moyens consacrés à la protection contre les crues	+66 Mio.
Investissements dans l'aide au logement	+45 Mio.
Constructions civiles	+20 Mio.
Promotion des exportations	+5 Mio.

Libération des réserves de crise +550 Mio.

L'évolution négative de l'économie touche essentiellement les exportations et les investissements des entreprises. Par ailleurs, l'indice suisse des prix à la consommation va reculer pour passer de 2,5% (décembre 2008) à 0,7% en 2009 et à 0,8% en 2010, une évolution qui aura des effets positifs sur les revenus des ménages privés et sur la consommation.

En 2008, le Conseil fédéral a déjà entrepris plusieurs démarches pour soutenir l'économie et l'emploi. Le 15 octobre 2008, il a arrêté un dispositif de stabilisation pour aider la place financière suisse. Le 12 novembre 2008, il a entériné des mesures de stabilisation de l'économie suisse.

Lors de sa session de décembre 2008, le Parlement a levé le blocage de crédits (205 millions de francs) et procédé à des investissements supplémentaires ciblés en augmentant le budget 2009 (136 millions de francs). Parallèlement, le Conseil fédéral a décidé de libérer les réserves de crise au 1er janvier 2009, pour une somme de 550 millions de francs. Les entreprises qui ont mis de l'argent de côté durant les périodes favorables pourront puiser dans ces réserves pour investir.

Dans le souci d'améliorer les chances des entreprises exportatrices sur leurs marchés de débouchés, le Département fédéral de l'économie (DFE) a multiplié ses activités en matière de politique économique extérieure. Les accords de libre-échange conclus avec le Japon, le Canada, la Colombie, le Pérou et les Etats du Golfe devraient entrer en vigueur en 2009. Fin novembre 2008, l'ouverture de négociations avec l'Ukraine et la Russie a été décidée dans le cadre de l'AELE.

La politique monétaire de la Banque nationale suisse (BNS) est un élément décisif pour surmonter la récession. La diminution des taux d'intérêt, qui permet de soutenir le circuit monétaire, revêt une importance majeure, notamment pour les entreprises exportatrices. La Confédération estime nécessaire d'agir dans trois domaines:

- Dans le domaine réglementaire, il est important d'approuver rapidement les projets liés à la croissance (p. ex. LETC et LTVA). Par ailleurs, on examine actuellement la manière d'améliorer les conditions-cadre en exploitant toutes les possibilités qu'offrent la garantie contre les risques à l'exportation (ASRE) et le système de cautionnement, et en prolongeant la durée maximale des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail afin de soutenir l'emploi.
- Dans le domaine des investissements, d'autres investissements des pouvoirs publics, à l'instar de ceux décidés dans la première phase de stabilisation, sont prévus. Les moyens engagés dans le cadre du frein à l'endettement avoisinent les 650 millions de francs. L'accent est mis sur les investissements dans les infrastructures, prévus à partir du second semestre de 2009.
- Dans le domaine de la politique fiscale, des réformes telles que les allègements actuellement envisagés dans l'imposition des familles (env. 600 millions de francs) ou ceux destinés à compenser la progression à froid (env. 600 millions de francs) auront des effets positifs sur la conjoncture. Le Conseil fédéral espère ainsi apporter un soutien à la consommation, dont l'effet sera perceptible au plus tôt dès 2010.

Afin de préparer la seconde phase de stabilisation, la conseillère fédérale Doris Leuthard a chargé un groupe de travail interdépartemental, dirigé par le DFE, d'élaborer, d'ici à fin février 2009, des propositions de projets d'aide à la conjoncture qui soient prêtes à être entérinées et qui seront alors soumises au Parlement au titre de crédits supplémentaires 2009.

La Commission de la politique économique s'est réunie en décembre 2008 sous la présidence du secrétaire d'Etat Jean-Daniel Gerber. Par ailleurs, il s'agira de coordonner les travaux avec des programmes cantonaux. La conseillère fédérale Doris Leuthard a également organisé une rencontre de responsables économiques pour début février 2009. Les résultats et les propositions issus de ces démarches seront pris en compte dans la seconde phase de stabilisation.

Les mesures qui ont été décidées et celles qui sont en préparation ne permettront pas d'éviter une récession, car la Suisse est trop fortement tributaire de l'économie mondiale et des exportations. Elles contribueront néanmoins à mieux surmonter le recul de la conjoncture."

Deuxième phase (source: Département fédéral de l'intérieur, février 2009)

"Le Conseil fédéral a lancé le 11 février 2009 la deuxième phase des mesures visant à soutenir la conjoncture en Suisse. Il soumet à l'approbation du Parlement un accroissement de dépenses de 700 millions de francs au titre d'un supplément au budget 2009. Il propose par ailleurs les mesures suivantes: élargissement temporaire du champ des instruments de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), modification temporaire de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements afin de stimuler l'investissement dans les rénovations, et prolongation de la durée maximale des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail de 12 à 18 mois.

Depuis le lancement de la première phase des mesures de stabilisation en novembre 2008, les perspectives économiques se sont à nouveau assombries, si bien que le déclenchement de la deuxième phase se révèle nécessaire; elle prévoit des mesures

ciblées déployant des effets à court terme; les dépenses supplémentaires proposées devraient porter leurs premiers fruits avant la fin de l'année.

Supplément au budget

La deuxième phase des mesures de stabilisation contient tout d'abord un supplément au budget 2009, qui consiste à affecter le volant résultant du frein à l'endettement pour 2009 (soit près de 700 millions de francs) à des dépenses susceptibles de soutenir la conjoncture. Les dépenses satisfont aux critères de la politique conjoncturelle: elles sont ciblées, elles déploient des effets rapidement et elles sont temporaires. En tenant compte des apports de tiers qu'elles induisent, les dépenses proposées généreront un volume de commandes supérieur à 1 milliard de francs. Elles bénéficieront essentiellement aux domaines suivants:

- infrastructure routière et ferroviaire;
- projets relevant de la nouvelle politique régionale;
- recherche appliquée (Commission pour la technologie et l'innovation, recherche – fondamentale du Fonds national suisse, EPF, recherche agronomique);
- forêts, protection de la nature et du paysage, photovoltaïque, chauffage à distance, remplacement de chauffages électriques;
- assainissement et entretien de bâtiments des EPF et d'armasuisse;
- marketing touristique.

Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)

Le Conseil fédéral prévoit en outre d'adapter les dispositions légales régissant l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Les adaptations, qui sont limitées à 2011, ont notamment pour objectif de faciliter l'accès au financement des exportations et de réduire les coûts de financement supportés par les exportateurs. Le Conseil fédéral entend ainsi empêcher que, dans le contexte d'une concurrence internationale accrue, les entreprises suisses d'exportation ne soient pénalisées par rapport à leurs concurrents étrangers.

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)

Le Conseil fédéral propose ensuite une modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) qui permettra une remise anticipée des avances versées au titre de l'abaissement de base, ce qui débouchera sur des rénovations supplémentaires. Le projet prévoit d'abandonner le remboursement d'avances pour des logements subventionnés, à condition que ces derniers aient au moins 20 ans et qu'ils fassent l'objet d'améliorations énergétiques représentant un investissement comparable. Cette mesure est limitée à fin 2012 afin de stimuler les investissements le plus rapidement possible.

Prolongation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

La prolongation de la durée d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail doit permettre d'éviter que les entreprises ne soient contraintes de licencier en période de basse conjoncture en raison de l'état de leur carnet de commandes. La durée d'indemnisation de 12 mois prévue actuellement est trop courte. C'est pourquoi le Conseil fédéral fait usage de sa compétence de la prolonger à 18 mois jusqu'au 31 mars 2011. En outre, le délai de carence est ramené à un jour pour les entreprises. Enfin, les

personnes subissant une réduction d'horaire de travail ont, pour une période limitée, la possibilité d'effectuer une formation continue sans devoir remplir certaines conditions.

Autres décisions du Conseil fédéral ayant un impact sur la conjoncture

Mesures fiscales

Par ailleurs, le Conseil fédéral a pris aujourd'hui des décisions fiscales en matière de progression à froid et d'imposition des familles, susceptibles d'avoir un effet stabilisant à moyen terme en cas de prolongation des difficultés conjoncturelles. Il propose d'anticiper la compensation du renchérissement enregistré jusqu'à fin 2008 pour l'année fiscale 2010. Cette mesure à visée conjoncturelle permettra aux contribuables d'économiser plus de 400 millions de francs d'impôts. Afin d'alléger la charge fiscale qui pèse sur les familles avec enfants, le Conseil fédéral a mis aujourd'hui en consultation un projet de réforme de l'imposition des familles. Les mesures prévues entraîneront une baisse des recettes d'environ 600 millions de francs pour l'impôt fédéral direct. La procédure de consultation dure jusqu'au 3 avril 2009; il est prévu que les modifications qui en découleront entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Perspectives budgétaires en période d'incertitude conjoncturelle

A la même séance, le Conseil fédéral a fait le point de la situation budgétaire et a adopté les directives relatives au budget 2010, ainsi que le plan financier 2011-2013. La dégradation de la situation économique et les réformes fiscales prévues exigent, pour les années à venir, une claire correction de cap par rapport aux objectifs du frein à l'endettement. Vu les grandes incertitudes qui grèvent l'évolution économique, le Conseil fédéral attend le mois de juin pour arrêter un plan définitif qui permettra d'imprimer à la politique budgétaire un cours approprié, compte tenu des exigences conjoncturelles.

Examen des tâches

Le Conseil fédéral a en outre décidé de redéfinir les principes régissant la mise en œuvre de l'examen des tâches. Tout en maintenant la ligne générale, le nouveau plan prévoit une démarche différenciée quant à l'avancement des différentes réformes, ce qui permet à la fois d'adapter le calendrier aux besoins de chaque mesure et de créer les conditions de flexibilité propres à garantir une interaction optimale entre les mesures de stabilisation conjoncturelle et l'examen des tâches, lequel s'inscrit dans une perspective à long terme. Ainsi, le Conseil fédéral renonce à lancer un grand plan d'action et à mener un large dialogue politique, qui auraient soumis toutes les réformes structurelles à un calendrier unique. Il maintient en revanche les objectifs majeurs de l'examen des tâches, que sont la stabilisation de la quote-part de l'Etat et le développement des secteurs de tâches différenciées en fonction de chemins de croissance spécifiques."

Deuxième phase des mesures de stabilisation

Supplément au budget 2009

Energie et environnement	+ 80 Mio.
Recherche appliquée	+ 50 Mio.
Infrastructures	+ 530 Mio.
Autres (tourisme, notamment)	+ 40 Mio.

Encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements

Prolongation de la durée d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Assurance suisse contre les risques à l'exportation

SOUTIEN A L'EMPLOI

Pour la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI), les mesures suivantes peuvent être envisagées:

- l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) (art. 31ss LACI);
- allocations d'initiation au travail collectives (lorsque les travailleurs sont menacés de licenciement collectif), une organisation de transfert (mesure transitoire qui aide les travailleurs difficiles à placer à résoudre leurs problèmes par la recherche active d'un emploi, la préparation à une activité indépendante, la recherche de possibilités de gain intermédiaire, des mesures de perfectionnement et la participation à des programmes d'emploi temporaire);
- projets pilotes à mettre sur pied avec l'accord du SECO.

Selon le Règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle (RMIP), du 20 décembre 2006, les mesures suivantes peuvent être envisagées:

- aide en cas d'insolvabilité de l'employeur (les travailleurs qui doivent payer des cotisations et qui sont au service d'un employeur insolvable peuvent obtenir une indemnité si procédure de faillite contre l'employeur, etc.) (art. 40 à 45);
- allocations d'intégration professionnelle (AIP) (indemnités octroyées à l'employeur qui accepte d'engager des demandeurs d'emploi) (art. 46 à 48);
- allocations d'encadrement en entreprise (AEE) (allocations d'encadrement en entreprise pouvant être octroyées à l'employeur qui engage plusieurs chômeurs difficiles à placer et qui sont au bénéfice d'AIP) (art. 49);
- subventionnement de mesures de perfectionnement en faveur de travailleurs actifs faiblement qualifiés (art. 53 à 55);
- développement de mesures préventives et curatives de lutte contre le chômage (art. 56 et 57);
- aide en cas de circonstances exceptionnelles (art. 58), le Conseil d'Etat peut décider de toutes mesures utiles répondant à une situation particulière.

COORDINATION

Dès novembre 2008, le Conseil d'Etat a posé les pierres de la collaboration avec les principaux acteurs de ce dossier, que ce soit,

- s'agissant des collectivités publiques, les communes, les autres cantons - à la fois au niveau suisse et latin - et la Confédération;
- s'agissant des acteurs économiques, les syndicats ou les milieux économiques.

Communes

Le 21 novembre 2008, le principe de la collaboration entre l'Etat et les communes a été évoqué pour la première fois lors de la rencontre périodique entre le Conseil d'Etat et le conseil communal du Locle.

Le 20 janvier 2009, s'est tenue une séance d'information et d'échange entre une délégation du Conseil d'Etat et les chefs des dicastères des finances et de l'économie des communes du canton. La consultation des communes concernant les mesures d'accompagnement et les mesures de soutien à l'emploi a été lancée à cette occasion; les résultats de cette consultation figurent dans le corps du rapport. Une nouvelle rencontre avec les communes sera agendée dans le courant du mois de mai 2009 pour coordonner les éventuelles autres mesures à prendre.

Cantons latins

Un groupe de travail intercantonal a été constitué, le 21 novembre 2008, sous l'égide de la Conférence des chefs des départements latins des finances et de l'économie. Le premier rapport de ce groupe de travail a été mis à l'ordre du jour et discuté lors d'une séance conjointe de ces deux conférences le 23 janvier 2009. Comme annoncé par communiqué de presse du même jour, les membres de ces deux conférences ont privilégié trois axes: mesures conjoncturelles à court et moyen terme, mesures structurelles et actions de collaborations et de coordination avec la Confédération. Les résultats de ces travaux devraient être connus d'ici à la fin du premier semestre 2009.

Cantons suisses et Confédération

La question de la dégradation de la situation économique était à l'ordre du jour de la séance du 22 janvier 2009 entre les membres de la Conférence des chefs de l'économie au niveau suisse (CDEP), la cheffe du Département fédéral de l'économie et les représentants du SECO et de la BNS. Les bases d'une coordination entre la CDEP (par une délégation de son bureau) et la Confédération ont été arrêtées.

Acteurs économiques

Comme pour les communes, une délégation du Conseil d'Etat a rencontré les représentants tant des milieux économiques (le 2 février 2009) que des syndicats (le 10 février 2009).

TABLE DES MATIERES

1	Introduction	2
1.1	Rappel théorique	3
1.1.1	Conjoncture et cycles conjoncturels	3
1.1.2	Politique conjoncturelle	4
1.1.3	Politique structurelle.....	4
1.2	Rappel historique.....	5
1.2.1	Les principaux krachs de l'histoire boursière	5
1.2.2	Crise financière: les mécanismes de la contagion	5
2	Etat de situation	7
2.1	Situation économique	7
2.1.1	Bref retour en arrière.....	7
2.1.2	Inventaire des indicateurs	7
2.1.3	Analyse des indicateurs globaux	8
2.1.4	Analyse des indicateurs prévisionnels	24
2.2	Impact de la conjoncture sur les finances cantonales	32
2.2.1	Introduction.....	32
2.2.2	Composantes budgétaires potentiellement influencées par l'évolution conjoncturelle	32
2.2.3	Recettes fiscales.....	35
2.2.4	Dépenses sociales.....	39
2.2.5	Impact possible sur les comptes 2009 de l'Etat	45
2.3	Synthèse	45
3	Instruments et mesures	46
3.1	Remarques liminaires	46
3.2	Instruments existants.....	46
3.2.1	Promotion de l'économie.....	46
3.2.2	Emploi et assurance-chômage	48
3.3	Mesures nouvelles.....	49
3.3.1	Mesures d'accompagnement	50
3.3.2	Mesures conjoncturelles en cas de ralentissement	50
3.3.3	Mesures conjoncturelles en cas de crise	54
3.3.4	Mesures structurelles.....	56
4	Financement	58
4.1	Frein à l'endettement et budget 2009.....	58
4.2	Politique anticyclique	60
5	Vote du Grand Conseil.....	61
6	Conclusion	61
	Annexe 1	66
	Annexe 2	68
	Annexe 3	72
	Annexe 4	76
	Annexe 5	77