



a) **Rapport de la commission de gestion et des finances**
concernant
le projet de loi du groupe socialiste 09.107,
du 27 janvier 2009, portant modification
de la loi sur les finances

(Du 4 mai 2009)

b) **Avis du Conseil d'Etat**

(Du 13 août 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 27 janvier 2009, le groupe socialiste a déposé le projet de loi suivant:

09.107

27 janvier 2009

Projet de loi du groupe socialiste
Loi portant modification de la loi sur les finances

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission ...

décède:

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

Art. 24a

¹Le budget ne peut présenter un excédent de charges exprimé en pourcent des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes qui soit supérieur au taux de croissance du produit intérieur brut de la Suisse (PIB) pour l'année précédente, diminué de 4 points. Il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 20% augmenté d'un nombre de points égal à 25 fois le taux de croissance du PIB pour l'année précédente.

²Les comptes ne peuvent présenter un excédent de charges exprimé en pourcents des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes qui soit supérieur au taux de croissance du produit intérieur brut de la Suisse (PIB) pour l'année précédente, diminué de 4 points. Il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 20% augmenté d'un nombre de points égal à 25 fois le taux de croissance du PIB pour l'année précédente.

³Si les comptes des deux derniers exercices budgétaires clos présentent chacun un excédent de charges supérieur à la limite fixée à l'alinéa 2 ou un degré d'autofinancement des investissements inférieur à la limite fixée à l'alinéa 2, la valeur limite pour l'excédent de charges est réduite d'un point de pourcentage et celle pour le degré d'autofinancement des investissements est augmentée de 10 points de pourcentage pour les budgets des deux prochains exercices.

Art. 2 ¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Motivation

Le frein à l'endettement tel qu'il s'exerce prévoit une limite fixe pour le déficit du compte de fonctionnement et pour le degré d'autofinancement. Ce dispositif ne tient pas compte de la conjoncture économique dont l'effet sur les finances de l'Etat est important. Il est procyclique dans la mesure où il autorise une augmentation des dépenses en période de bonne conjoncture mais force à les réduire lorsque la situation se dégrade. Le présent projet de loi vise à donner au frein à l'endettement un caractère anticyclique, en ajustant les limites de déficit et d'autofinancement à la conjoncture. En moyenne, sur la base d'une croissance économique annuelle moyenne de 2%, il maintient les limites de 2% de déficit et de 70% d'autofinancement. Mais ces valeurs fluctuent à la hausse et à la baisse en fonction de l'évolution du PIB, à raison d'un point par point de croissance pour la première et de 25 points par point de croissance pour la seconde.

Ainsi, les limites du frein à l'endettement sont plus strictes en période de haute conjoncture, obligeant à un désendettement, et plus généreuses en période de récession, permettant de soutenir la conjoncture par l'investissement et de faire face aux dépenses sociales.

Par exemple, en 1992, période de récession (PIB 1991: -1%), la limite de déficit aurait été de 5% (comptes 1992: 5,9%) et un autofinancement légèrement négatif de - 4% aurait été admis (comptes 1992: -12%). A l'inverse, en 2001, période de haute conjoncture (PIB 2000: +3,6%), la limite de déficit aurait été fixée à 0,4% (comptes 2001: 1,3%) et l'autofinancement aurait dû atteindre 110% (comptes 2001: 57%).

La prise en compte de la valeur du PIB de l'année précédente découle du décalage de l'effet de la conjoncture sur les recettes fiscales et les prestations sociales. L'étude de la BNS "Quelle est la fiabilité des prévisions du PIB?"¹ montre que les estimations de l'évolution du PIB de l'année en cours sont d'une bonne fiabilité au moment de l'élaboration du budget et peuvent donc être utilisées pour fixer les limites de déficit et d'autofinancement.

Signataires: P. Bonhôte, M. Debély, François Cuche, O. Duvoisin, C. Bertschi et T. Huguenin-Elie.

Ce projet a été transmis à la commission de gestion et des finances comme objet de sa compétence.

La commission a siégé dans la composition suivante:

Président: M. Claude Borel
Vice-président: M. Philippe Haeberli
Rapporteuse: M^{me} Claudine Stähli-Wolf
Membres: M. Adrien Laurent
M. Baptiste Hurni
M. Martial Debély
M. Bertrand Nussbaumer
M. Daniel Schürch
M. Jean-Bernard Wälti
M. Gilbert Hirschy
M. Olivier Haussener
M. Jean-Claude Baudoin
M. Charles Häsler
M. Jean-Charles Legrix
M. Hugues Bertrand Chantraine

¹ E. Ruoss, et M. Savioz, *Quelle est la fiabilité des prévisions du PIB? - Etude empirique pour la Suisse*, BNS 42 Bulletin trimestriel 3/2002, Banque nationale suisse, Zurich.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné ce projet de loi lors de sa séance du 17 février 2009; elle a siégé le 4 mai 2009 pour l'adoption du présent rapport. MM. Pierre Bonhôte, premier signataire du projet, Jean Studer, conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances et le directeur du service financier ont participé aux travaux de la commission.

3. POSITION DES AUTEURS DU PROJET DE LOI

M. Bonhôte a rappelé l'objectif du projet de loi: "La législation sur le frein aux dépenses et à l'endettement est nécessaire et efficace. Elle a fait ses preuves durant ces trois derniers exercices. Cependant, elle contient aussi certains éléments trop rigides qui mériteraient d'être corrigés. Il s'agit notamment d'adapter les limites du frein à l'évolution de la conjoncture. Le choix du PIB comme référence provient de la facilité de le calculer et de sa fiabilité".

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rappelé que sa volonté ferme était de redresser durablement les finances cantonales et que les mécanismes du frein aux dépenses et à l'endettement étaient à ses yeux un bon outil. Il a signalé de plus que le projet de loi proposait d'utiliser le PIB comme référence, ce qui n'est pas forcément le bon moyen pour assurer un effet anticyclique aux mécanismes du frein. En effet, la détermination du PIB est décalée d'au moins une année par rapport à l'évolution économique en cours, et que de plus, le PIB national évolue régulièrement différemment du PIB cantonal: le caractère exportateur de notre industrie induit une sensibilité plus grande aux variations de la conjoncture et un redémarrage plus lent que dans la plupart des régions de Suisse.

Cependant, si le référentiel n'est pas forcément le bon, le principe général qui veut adapter les moyens à disposition du Conseil d'Etat pour moduler l'application du frein aux dépenses en fonction de la réalité conjoncturelle et des effets anticycliques recherchés est intéressant. Dès lors, le Conseil d'Etat s'est dit prêt à étudier un système allant dans ce sens et à le proposer ensuite au Grand Conseil.

5. DÉBAT D'ENTRÉE EN MATIÈRE

Les groupes ont reconnu l'intérêt de la démarche. Cependant, des remarques ont été faites concernant la méthode proposée pour déterminer le niveau d'application du frein aux dépenses qui ne convainquait pas plusieurs commissaires. D'autres voix se sont exprimées pour rappeler que l'un des objectifs du frein aux dépenses était aussi d'être suffisamment contraignant pour pouvoir à terme permettre une baisse des impôts par une diminution des charges de fonctionnement de l'Etat. D'autres commissaires ont relevé qu'il ne s'agissait pas de rendre le frein aux dépenses moins efficace, mais au contraire d'en réguler les effets négatifs, en particulier en période de crise, situation où nous nous trouvons actuellement. Certains commissaires estiment que c'est en période de difficulté qu'il convient d'autant plus de maîtriser les finances publiques. D'autres commissaires encore estiment que, par une utilisation plus systématique et rationnelle des fonds, on parvient au même résultat.

Dans sa majorité, la commission de gestion et des finances a estimé que les moyens proposés par le projet de loi du groupe socialiste portant modification de la loi sur les finances n'étaient pas adaptés et **a refusé l'entrée en matière par 7 voix contre 6.**

Elle a par contre donné mandat au Conseil d'Etat, par 8 voix et 5 abstentions, afin qu'il étudie d'autres moyens pour rendre anticycliques les mécanismes du frein aux dépenses et à l'endettement et fasse des propositions dans ce sens au Grand Conseil.

6. CONCLUSION

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 4 mai 2009, à l'unanimité des membres présents, et recommande au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

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

Neuchâtel, le 4 mai 2009

Au nom de la commission
de gestion et des finances

Le président,
C. BOREL

La rapporteuse,
C. STÄHLI-WOLF

Avis du Conseil d'Etat

(Du 13 août 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le projet de loi du groupe socialiste 09.107 est une contribution intéressante sur le rôle de stabilisateur conjoncturel de l'Etat. Le Conseil d'Etat est sensible aux objectifs généraux visés par le mécanisme proposé mais son succès dépend d'une situation financière initiale saine et maîtrisée, ce qui est encore bien loin d'être le cas aujourd'hui.

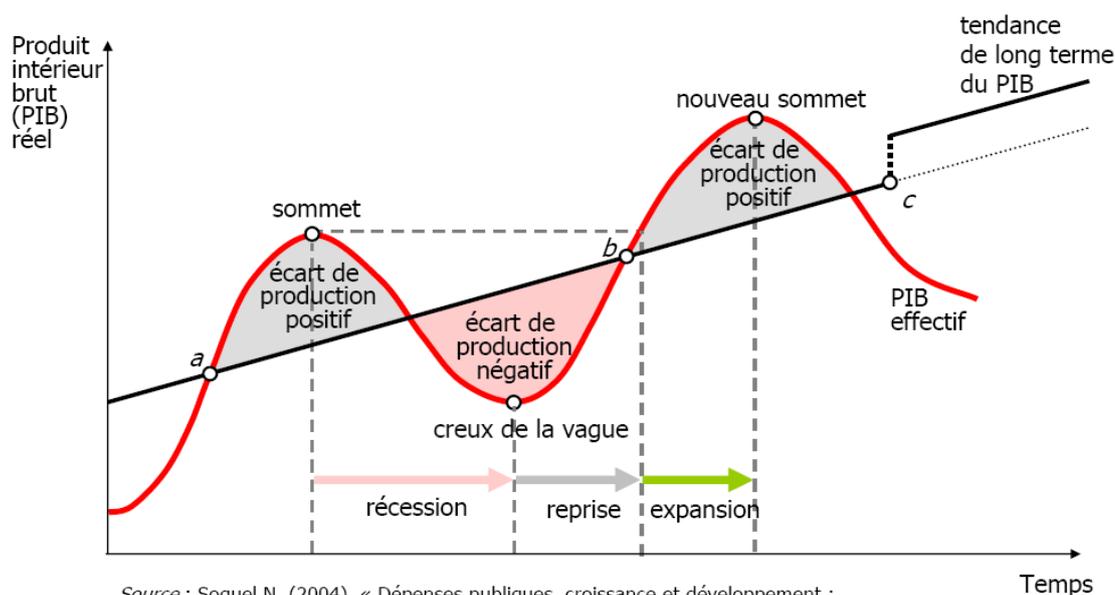
Le Conseil d'Etat est d'avis que le dispositif de maîtrise des finances actuel recèle, lui aussi, des vertus anticycliques, tout en constituant un cadre favorable à un redressement durable des finances cantonales. Il constate par ailleurs que la proposition du groupe socialiste n'utilise pas les indicateurs conjoncturels les plus adéquats et que son application pourrait devenir problématique en raison des travers intrinsèques qu'elle comporte. C'est pourquoi il conclut au rejet du projet de loi et invite votre Autorité à en faire de même. Néanmoins, le Conseil d'Etat est disposé à poursuivre les réflexions sur un mécanisme anticyclique, une fois que la maîtrise de nos finances aura été stabilisée et assurée dans la durée sur le plan structurel.

1. INTRODUCTION

Il y a longtemps que politologues et économistes s'interrogent sur l'intervention de l'Etat face aux fluctuations conjoncturelles. Quels que soient les postulats de départ, le rôle de stabilisateur économique que les collectivités publiques sont appelées à jouer est largement reconnu par l'ensemble des courants politiques et scientifiques, si ce n'est dans le discours du moins dans les faits, comme on a pu l'observer ces derniers mois avec les moyens massifs engagés par les pays développés pour faire face à la crise économique.

Illustré schématiquement par le graphique 1, ce rôle consiste, d'une part, à réduire l'amplitude des fluctuations conjoncturelles et, d'autre part, à placer la société et l'économie sur un chemin de croissance continue.

Graphique 1: Dépenses publiques, croissance, développement économique et social, selon Soguel N. in *Revue économique et sociale*, mars 2004, p. 9



Source : Soguel N. (2004), « Dépenses publiques, croissance et développement : prolégomènes », *Revue économique et sociale*, mars 2004, p.9

Le projet de loi du groupe socialiste 09.107 est une contribution de plus à cette réflexion. En effet, les signataires du projet reprochent au frein actuel son caractère purement financier et comptable. En incluant, comme paramètre de calcul, l'évolution du produit intérieur brut de la Suisse, ils souhaitent ainsi donner un caractère anticyclique aux mécanismes de maîtrise des finances.

Le Conseil d'Etat est sensible aux objectifs généraux visés par le projet de loi du groupe socialiste. S'il les partage largement, il estime toutefois que le système proposé ne permet pas de les atteindre. Par ailleurs, l'introduction de mécanismes anticycliques postule une situation financière initiale saine et maîtrisée, ce qui est encore bien loin d'être le cas de notre canton aujourd'hui.

Comme nous le verrons plus bas, le Conseil d'Etat est d'avis que le dispositif de maîtrise des finances actuel recèle, lui aussi, des vertus anticycliques, tout en constituant un cadre favorable à un redressement durable des finances cantonales. C'est pourquoi il conclut au rejet du projet de loi et invite votre Autorité à en faire de même.

2. BREF RAPPEL DES FAITS

Les mécanismes de maîtrise des finances reposent quasiment tous sur la notion de *revenu déterminant*, sous laquelle on regroupe les revenus réguliers et prévisibles de l'Etat que sont les impôts, le produit des taxes et émoluments, les revenus des biens, les parts à des recettes fédérales et les subventions acquises.

Ces revenus permettent à l'Etat non seulement d'assumer le financement des prestations qu'il doit délivrer en vertu de la Constitution et des lois qui en découlent mais encore de jouer son rôle de stabilisateur conjoncturel. En d'autres termes, si l'Etat est confronté à un déséquilibre grave et durable entre ses revenus déterminants et les charges qu'il supporte, cela signifie qu'il ne peut plus assurer le financement de ses prestations de manière optimale et qu'il ne peut plus assumer son rôle de stabilisateur conjoncturel. C'est ce que l'on appelle un *déficit structurel*.

Nous sommes là au cœur des difficultés financières chroniques que connaît notre canton. C'est précisément pour résoudre le problème structurel que les mécanismes de maîtrise des finances actuels ont été élaborés, adoptés, mis en place et appliqués depuis 2005 dans notre canton, ceci après l'aval donné par plus de 85% des citoyens neuchâtelois en votation populaire.

Un *mécanisme anticyclique* permet quant à lui d'ancrer le rôle de stabilisateur conjoncturel de l'Etat. Cela signifie qu'en période de récession des excédents de charges sont autorisés mais qu'ils doivent être compensés par des excédents de revenus en période d'expansion. Pour

dégager de tels excédents de revenus, le mécanisme anticyclique exige, dans la durée, une maîtrise des charges rigoureuse et une discipline très stricte sur le plan structurel.

Cela signifie qu'un mécanisme de frein anticyclique ne peut fonctionner qu'à partir du moment où la situation financière est maîtrisée sur le plan structurel. C'est justement cette maîtrise qui fait encore défaut à notre canton et que le Conseil d'Etat a voulu viser durant la législature 2006-2009, en lançant une réforme de l'Etat qui devait jeter les bases d'un redressement durable des finances cantonales. Les difficultés rencontrées dans la préparation du budget 2010 et l'extrême sensibilité de nos finances à la détérioration de la conjoncture démontrent que cet objectif est encore loin d'être atteint. Les réformes structurelles devront donc se poursuivre durant la présente législature, pour que l'Etat puisse retrouver un équilibre structurel qui lui permette de jouer pleinement son rôle de stabilisateur conjoncturel dans des périodes comme celles que nous traversons.

3. LE FREIN A L'ENDETTEMENT EN VIGUEUR

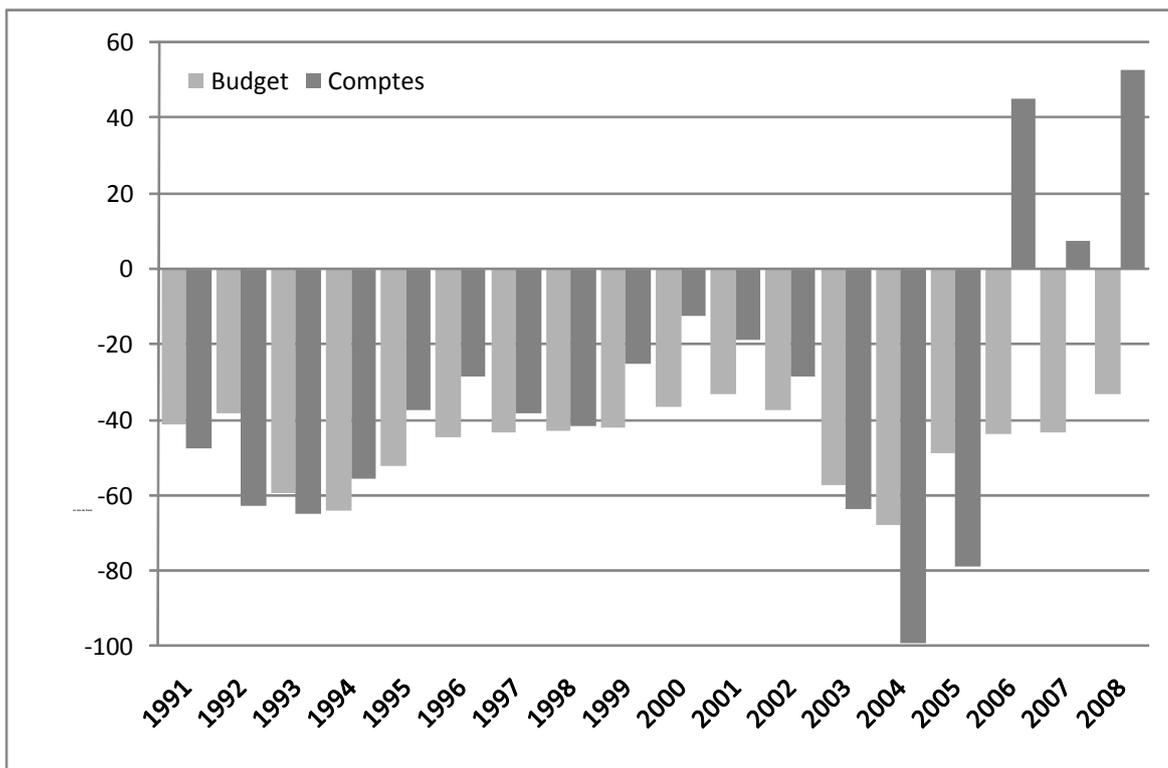
Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé, le frein à l'endettement en vigueur vise à redonner aux finances une base structurelle saine. Il repose à cet effet sur deux valeurs limites simples à calculer:

Premièrement, *l'excédent de charges éventuel ne doit pas dépasser 2% des revenus déterminants* (hors imputations internes et subventions redistribuées). Le compte de fonctionnement doit être équilibré mais un déficit est autorisé dans la limite prescrite pour faire face à des difficultés passagères de nature économique ou des imprévus. Selon les chiffres du budget 2009, cette limite correspond environ à 34 millions, ce qui n'est pas négligeable.

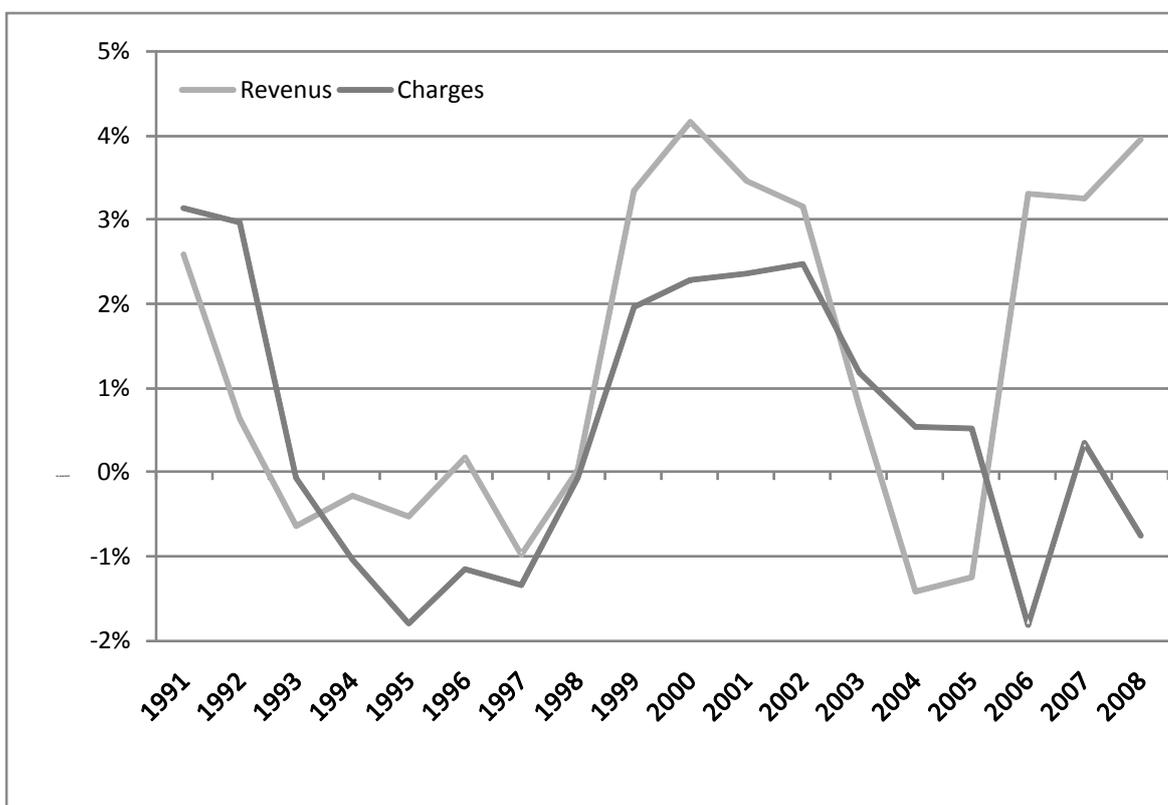
Deuxièmement, *le degré d'autofinancement des investissements nets doit au minimum atteindre 70%*. Le degré d'autofinancement est un indicateur qui correspond à la *marge d'autofinancement*, c'est-à-dire au résultat du compte de fonctionnement auquel on ajoute les amortissements, rapportée aux *investissements nets*. Idéalement, il s'agit de viser un autofinancement de 100% pour éviter de recourir à l'emprunt et d'accroître la dette. Toutefois, là également, une limite de 70% a été fixée dans la loi pour contenir l'endettement tout en permettant à l'Etat de faire face à des circonstances particulières.

L'*insuffisance de financement* qui découle des deux valeurs précédentes correspond au résultat du compte de fonctionnement augmenté des investissements nets et diminué des amortissements. C'est cette dernière valeur qui détermine le montant qui doit, le cas échéant, être emprunté sur les marchés financiers et qui péjore le niveau de l'endettement.

Graphique 2: Evolution des budgets et des comptes entre 1991 et 2008



Graphique 3: Evolution des écarts entre les budgets et les comptes entre 1991 et 2008



Par rapport aux années antérieures à 2006, les mécanismes en vigueur ont permis d'instaurer une dynamique vertueuse entre les effets structurels liés à la maîtrise des charges et les effets conjoncturels sur les revenus, comme l'illustrent les graphiques 2 et 3. Cette dynamique débute en 2006, année qui marque le premier exercice soumis aux contraintes du frein à l'endettement.

Jusqu'en 2004-2005, on observe en effet une évolution plutôt parallèle des écarts des charges et des revenus entre les estimations budgétaires et les résultats des comptes. En comparant les graphiques 2 et 3, on constate que les résultats des comptes se sont aggravés par rapport aux budgets, dans les années 1991 à 1993 et 2003 à 2005. En 1991, 1992 et 2003, les recettes et les charges étaient plus élevées que les prévisions budgétaires mais l'écart des charges était supérieur à celui des recettes. En 1993, 2004 et 2005, les recettes étaient surestimées dans les prévisions budgétaires et les charges sous-estimées; cette situation était particulièrement marquée en 2004 et en 2005, ce qui a aggravé d'autant plus les résultats des comptes par rapport au déficit prévu dans les budgets.

En revanche, on observe sur les deux graphiques que la période 1994 à 2002 est marquée par des déficits inférieurs aux budgets; durant ces années, les écarts entre les prévisions et les résultats sont plus élevés pour les revenus que pour les charges. Mais ce qui est certain en regard de ces tendances, c'est que l'année 2006 marque bel et bien une dynamique de changement qui se prolonge en 2007 et 2008 avec une évolution toujours plus différenciée des écarts sur les charges et les revenus. Il en résulte au final des charges effectives moins élevées que celles portées au budget (NB: ce serait le cas en 2008 sans la dotation supplémentaire aux fonds), alors que les revenus sont considérablement plus importants en raison de la conjoncture.

Cette brève analyse permet de démontrer que les mécanismes de maîtrise actuels alliés à la volonté du gouvernement de réformer l'Etat en profondeur et à l'introduction d'outils de gestion plus contraignants, notamment en matière financière et de personnel, ont contribué à améliorer la maîtrise des charges. Elle met en exergue toute la difficulté d'évaluer correctement les revenus, et les recettes fiscales en particulier, durant les phases de forte expansion économique à l'instar de celle, très exceptionnelle, que nous avons connue durant ces trois dernières années. Les écarts relevés sont alors plus importants. Toutefois, ils ont permis à l'Etat de rembourser une partie de sa dette, d'alimenter certains fonds pour faire face à la crise économique actuelle, afin de lui permettre de jouer son rôle de stabilisateur conjoncturel, même si c'est dans une mesure très limitée.

4. EVALUATION DU MODELE PROPOSE PAR LE GROUPE SOCIALISTE

Le modèle proposé par le projet de loi du groupe socialiste se fonde lui sur un autre indicateur: le Produit intérieur brut (PIB) de la Suisse pour l'année précédente. L'idée est *a priori* intéressante car elle établit un lien direct entre l'évolution de l'économie nationale, l'excédent de charges du budget et des comptes, ainsi que le degré d'autofinancement. Néanmoins, elle n'est pas réellement en adéquation avec la situation de notre canton; elle soulève en outre des problèmes de méthodologie, dans les calculs proposés, et de conception qui rendent le modèle non seulement inapplicable mais encore peu viable pour les finances cantonales à long terme.

Le PIB de la Suisse: un indicateur peu adapté à la réalité économique de notre canton

Dans le tableau de veille macro-économique publié en mai 2009 sur le site internet de l'Office cantonal de la statistique (www.ne.ch/statistiques), le professeur Claude Jeanrenaud rappelle que Neuchâtel dépend fortement de la demande étrangère, avec des exportations qui atteignent près de 50.000 francs par habitant, contre 27.000 en moyenne pour la Suisse. C'est ce qui explique que notre canton subit plus rapidement et plus fortement que d'autres les retournements de l'économie mondiale. Claude Jeanrenaud observe ainsi que "*Le renversement de tendance à partir de décembre [2008] a été brutal, suivi d'un fort recul de la demande étrangère de janvier à mars. Ainsi, les exportations neuchâteloises du mois de mars ont diminué de 31% (vs 8% pour la Suisse) par rapport à celles du même mois 2008. Non seulement Neuchâtel exporte plus que la moyenne, mais les domaines dans lesquels il est spécialisé (équipements, appareils, biens de luxe) sont plus touchés par le recul de la demande mondiale.*"

Dans de telles circonstances et face à une dégradation de la conjoncture aussi brutale que celle que nous connaissons aujourd'hui, le PIB suisse, *a fortiori* le *taux de croissance du PIB de l'année précédente* ne reflètent donc que fort imparfaitement l'évolution économique de notre canton. A n'en point douter, le recours à de tel indicateurs pour notre canton rendrait les prévisions budgétaires on ne peut plus aléatoires et la gestion financière en cours d'année problématique.

Le taux de croissance du PIB de la Suisse pour l'année précédente: une base de référence problématique sur le plan méthodologique

Dans le cadre de la gestion financière de l'Etat, le PIB est un indicateur utilisé pour réaliser des prévisions de l'évolution générale de la conjoncture parmi d'autres, comme l'évolution du taux de chômage, l'indice des prix à la consommation, la marche des affaires, les perspectives d'entrées de commandes dans l'industrie ou la construction de logements. A notre connaissance, le taux de croissance du PIB n'a jamais été directement intégré dans les formules de calcul sous-tendant des modèles de gestion financière.

Il faut dire qu'il est difficilement concevable d'intégrer dans de tels modèles, *prévisionnels* par définition, une valeur comme le PIB qui est définitivement connue *a posteriori* et ce, avec un décalage de plus d'une année. Ainsi l'évolution du PIB est-elle officiellement communiquée chaque année à fin août-début septembre par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Par exemple à fin août 2008 ont été communiqués le PIB *définitif* 2006 et le PIB *provisoire* 2007. Relevons qu'il ne faut pas confondre le PIB provisoire avec les prévisions conjoncturelles du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), comme nous le verrons plus bas.

En règle générale, on n'observe qu'un faible écart entre le PIB provisoire et le PIB définitif publié une année plus tard par l'OFS. Mais le PIB définitif n'est connu qu'avec un décalage de presque deux ans: ainsi, le PIB 2007 ne sera définitivement connu qu'à fin août-début septembre 2009!

Pour sa part, le SECO publie conjointement les prévisions et tendances conjoncturelles quatre fois par année en mars (printemps), juin (été), septembre (automne) et décembre (hiver). Lors de chaque publication, les données de l'année précédente, de l'année en cours et de l'année suivante (p.ex. 2008, 2009 et 2010 pour les dernières prévisions de l'hiver 2008/09) sont affinées.

On le constate aisément, le modèle proposé par le projet de loi du groupe socialiste ne fait pas ressortir clairement la base de publication sur laquelle repose la valeur du PIB utilisé pour la vérification des limites lors de la préparation du budget de l'exercice suivant (vérification *ex ante*), et ultérieurement au moment de la clôture de celui-ci (vérification *ex post*).

S'il fallait néanmoins intégrer le PIB dans les formules de calcul du frein à l'endettement, il faudrait partir des hypothèses suivantes:

- pour la préparation du budget de l'année suivante, se baser sur les prévisions conjoncturelles du SECO de l'été (juin); ainsi, pour la préparation du budget 2010, les prévisions d'évolution du PIB réel pour l'année 2009, publiées par le SECO en juin 2009, seraient utilisées;
- pour la clôture des comptes, utiliser le PIB provisoire publié par l'OFS; ainsi, lors de la clôture des comptes 2010 en 2011, le PIB provisoire de l'année 2009, communiqué en septembre 2010 par l'OFS, serait utilisé.

L'écart des prévisions du PIB entre ces deux moments peut être important, ajoutant ainsi une incertitude supplémentaire car les écarts observés sur le tableau 1 ont en effet un impact considérable dans la bonne application des limites du frein à l'endettement.

Tableau 1: Ecarts entre les prévisions du SECO et les informations publiées par l'OFS

	PIB 2006 réel	PIB 2007 réel
Prévision SECO été 2006/2007	+2,7%	+2,3%
PIB provisoire publié par l'OFS	+3,2%	+3,3%
Ecarts	+0,5%	+1,0%

Un modèle asymétrique par rapport aux flux conjoncturels: un travers méthodologique contraire aux objectifs visés

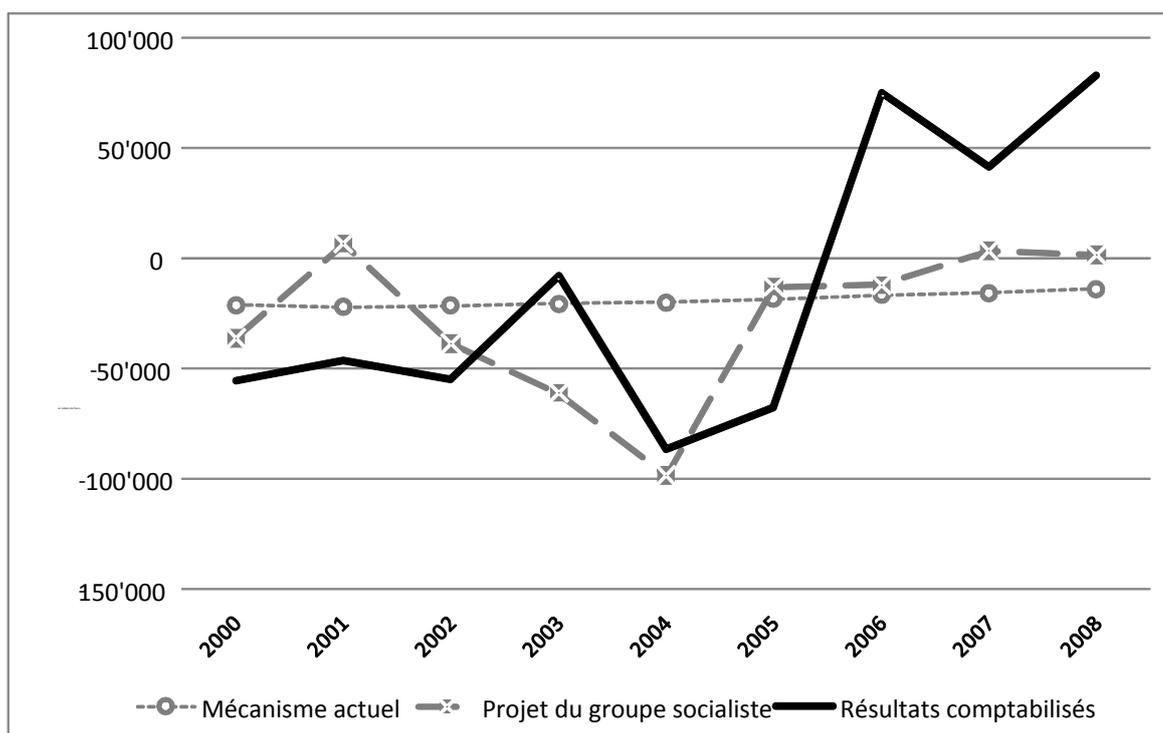
La maîtrise de l'endettement repose sur la prise en considération de trois notions importantes: l'excédent de charges par rapport aux revenus déterminants, le degré d'autofinancement des investissements nets et l'insuffisance de financement. C'est cette dernière valeur qui, rappelons-le, détermine le montant qui doit, cas échéant, être emprunté sur les marchés financiers.

En période de baisse conjoncturelle, le projet du groupe socialiste permet une expansion des dépenses plus importante que le mécanisme actuel alors qu'en période de reprise et de haute conjoncture, il n'impose *de facto* jamais des excédents de revenus (cf. graphique 4). Autrement

dit, il ne réunit pas toutes les conditions d'un mécanisme anticyclique comme l'illustre le graphique 1. Il risque même d'aggraver le déficit structurel de l'Etat.

En effet, avec une croissance économique nulle, le déficit calculé sur la base du modèle du groupe socialiste peut s'élever à 4% des revenus déterminants. Il faudrait une croissance économique de 4% et plus, ce qui est arrivé une seule fois en 27 ans, pour que la limite soit relevée afin de dégager des bénéfices. Par ailleurs, le degré d'autofinancement peut, si la croissance économique est inférieure à 0,8%, être négatif. Cela signifie que la collectivité pourrait être amenée à emprunter pour assurer ses dépenses de fonctionnement, ce qui est contraire à tous les principes de politique budgétaire. L'effet cumulé des facteurs énumérés ci-dessus est de nature à renforcer l'endettement, que l'on veut justement combattre. C'est cette situation qu'illustre justement le graphique 4, le détail figurant sur le tableau 2.

Graphique 4: Soldes de financement simulés avec le mécanisme actuel et le projet du groupe socialiste, et comparés aux résultats comptabilisés sur la période 2000 à 2008



Avec le modèle proposé par le groupe socialiste, l'endettement cumulé de l'Etat se serait ainsi aggravé sur toute la période de quelque 247 millions de francs, soit une somme supérieure de quelque 78 millions à celle qui aurait été atteinte avec les limites actuelles et de 128,4 millions aux résultats effectivement comptabilisés. Cette différence est principalement due à l'insuffisance de financement qui s'accroît fortement durant la période 2001 à 2005. Cette insuffisance de financement n'est pas compensée par des excédents de financement suffisants en période de haute de conjoncture, en raison de l'asymétrie par rapport aux flux conjoncturels inhérente au modèle.

Un frein amplificateur d'investissements: le paradoxe d'une erreur de conception

Le modèle proposé par le groupe socialiste intègre les investissements dans le mécanisme de frein, ce qui soulève de gros problèmes de conception. En effet, comme on le constate sur le tableau 2, pour l'ensemble de la période 2000 à 2008, le modèle autoriserait des valeurs limites du compte de fonctionnement plus basses que le mécanisme actuel en période de haute conjoncture. Par contre, les investissements nets autorisés seraient chaque année supérieurs à ceux des mécanismes actuels, excepté en 2000. En effet, le modèle proposé exige un autofinancement moins élevé en période de basse conjoncture: les investissements sont donc poussés vers le haut par rapport au mécanisme actuel. Mais au lieu de diminuer en période de haute conjoncture, les investissements autorisés dans le modèle du groupe socialiste resteraient nettement supérieurs à ceux que permettraient les mécanismes actuels; on peut même affirmer qu'ils seraient accélérés.

En effet, les amortissements supplémentaires qui résultent des investissements consentis en période de récession viennent alimenter la marge d'autofinancement les années suivantes. Rappelons que la marge d'autofinancement est égale à la somme du résultat du compte de fonctionnement et des amortissements: plus elle est élevée, plus les moyens financiers consacrés aux investissements sont importants. Ces amortissements supplémentaires ont également pour effet d'influencer directement le degré d'autofinancement, ce dernier étant égal à la marge d'autofinancement rapportée aux investissements nets.

Tableau 2: Simulation des effets du mécanisme actuel et de la proposition du groupe socialiste par rapport aux résultats comptabilisés pour la période 2000 à 2008

(en milliers de francs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Compte de fonctionnement									
Mécanisme actuel	-25'701	-25'770	-27'107	-28'133	-28'957	-30'842	-33'297	-33'709	-35'293
Projet du groupe socialiste	-34'697	-5'154	-37'950	-50'639	-60'809	-23'132	-24'972	-10'113	-12'353
Résultats comptabilisés	-12'345	-18'884	-63'666	-28'637	-99'313	-81'481	45'125	7'424	49'600
Investissements autorisés									
Mécanisme actuel	69'864	73'785	71'175	68'599	65'966	61'504	55'608	51'815	46'049
Projet du groupe socialiste	76'018	66'451	77'416	87'070	115'620	72'822	68'891	66'620	64'289
Degré d'autofinancement									
Mécanisme actuel	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
Projet du groupe socialiste	53%	110%	50%	30%	15%	83%	83%	105%	103%
Insuffisance/excédent de financement									
Mécanisme actuel	-20'959	-22'136	-21'352	-20'580	-19'790	-18'451	-16'682	-15'545	-13'815
Projet du groupe socialiste	-36'108	6'645	-38'708	-60'949	-98'277	-12'744	-12'056	3'331	1'607
Résultats comptabilisés	-55'619	-46'061	-54'791	-8'154	-86'281	-67'492	75'162	41'385	83'035

Comme l'illustre le tableau 2, le degré d'autofinancement est inférieur dans le projet du groupe socialiste aux limites du mécanisme actuel en période de basse conjoncture. Par conséquent, les investissements autorisés sont plus importants qu'aujourd'hui, comme on le voit pour les années 2000, 2002 à 2004. Mais le degré d'autofinancement est nettement supérieur à 70%, de 2005 à 2008, en raison des amortissements supplémentaires liés aux investissements consentis les années précédentes. Ce degré d'autofinancement élevé a un effet inopportun puisqu'il augmente les investissements autorisés durant les années 2005 à 2008 par rapport au mécanisme actuel. Cela signifie, en d'autres termes, que l'augmentation des investissements liée à des facteurs conjoncturels a un effet amplificateur sur les investissements des années suivantes.

Cette situation est paradoxale car le mécanisme de maîtrise de finances proposé conduit à une accélération des dépenses d'investissements, puis des amortissements, ceci au détriment d'autres dépenses de fonctionnement. L'intégration des investissements dans le mécanisme de frein est ainsi une erreur de conception qui déboucherait rapidement sur une perte de maîtrise des finances et qui irait, en fin de compte, dans le sens contraire au but visé. Et cela, le Conseil d'Etat ne saurait l'admettre.

Le modèle proposé ne prévoit pas de dérogations en cas de circonstances extraordinaires

Comme nous l'avons expliqué plus haut, les limites fixées dans le mécanisme actuel autorisent un déficit de 2% des revenus déterminants et un autofinancement de 70% qui permettent de faire face à une détérioration de la conjoncture ou à un imprévu, tout en contenant les limites de l'endettement à un niveau gérable dans la durée.

L'article 24a de la loi sur les finances permet toutefois au Grand Conseil de déroger à ces valeurs limites s'il adopte simultanément, à la majorité des trois cinquièmes, une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour que la prise en compte de ces revenus supplémentaires permette le respect de ces valeurs-limites.

Le même article permet également de boucler le compte de fonctionnement d'une année donnée avec un excédent de charges supérieur à la valeur-limite applicable à l'exercice budgétaire. Dans un tel cas de figure, le dépassement est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit.

Enfin, en cas de situation extraordinaire, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux mécanismes, pour une durée de deux ans au plus.

Autrement dit, le cadre actuel laisse aux autorités politiques une marge de manœuvre suffisamment large pour faire face à tout un éventail de situation, ce que ne permet pas le modèle proposé.

5. AUTRES VARIANTES

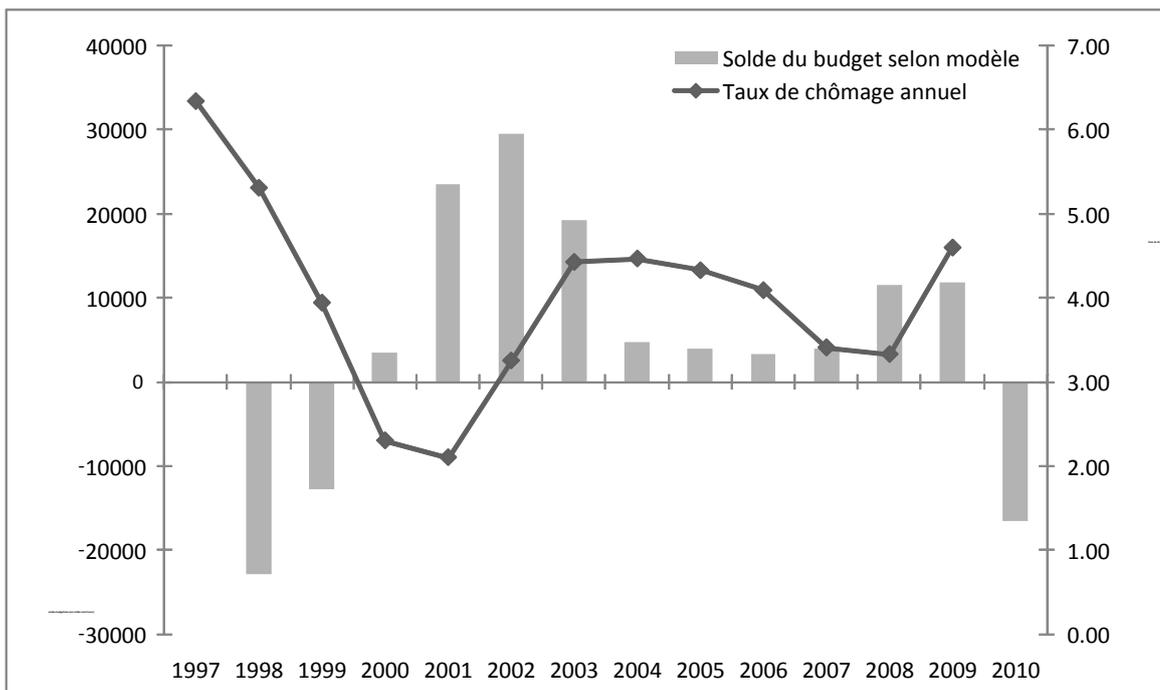
Le Conseil d'Etat n'est pas indifférent aux objectifs visés par le projet. Mais il estime que la solution proposée par le groupe socialiste n'est pas adaptée à la réalité du canton. D'abord, la maîtrise des finances et une stricte discipline structurelle constituent des conditions de départ *sine qua non* d'un mécanisme anticyclique. Or, elles sont encore loin d'être réunies. Comme nous l'avons constaté, la solution proposée recèle toute une série de travers qui ne feraient qu'aggraver la situation, empêtrant toujours plus le canton dans ses difficultés structurelles, l'empêchant de jouer pleinement son rôle de stabilisateur et l'éloignant de l'objectif poursuivi. Enfin, le projet du groupe socialiste utilise un indicateur, le PIB de la Suisse, qui est tout sauf adapté à la réalité économique neuchâteloise.

Néanmoins, certaines études ont été consacrées à cette problématique et offrent des pistes de réflexion très intéressantes, même si elles exigent, elle aussi, une maîtrise des finances et une discipline structurelle préalables.

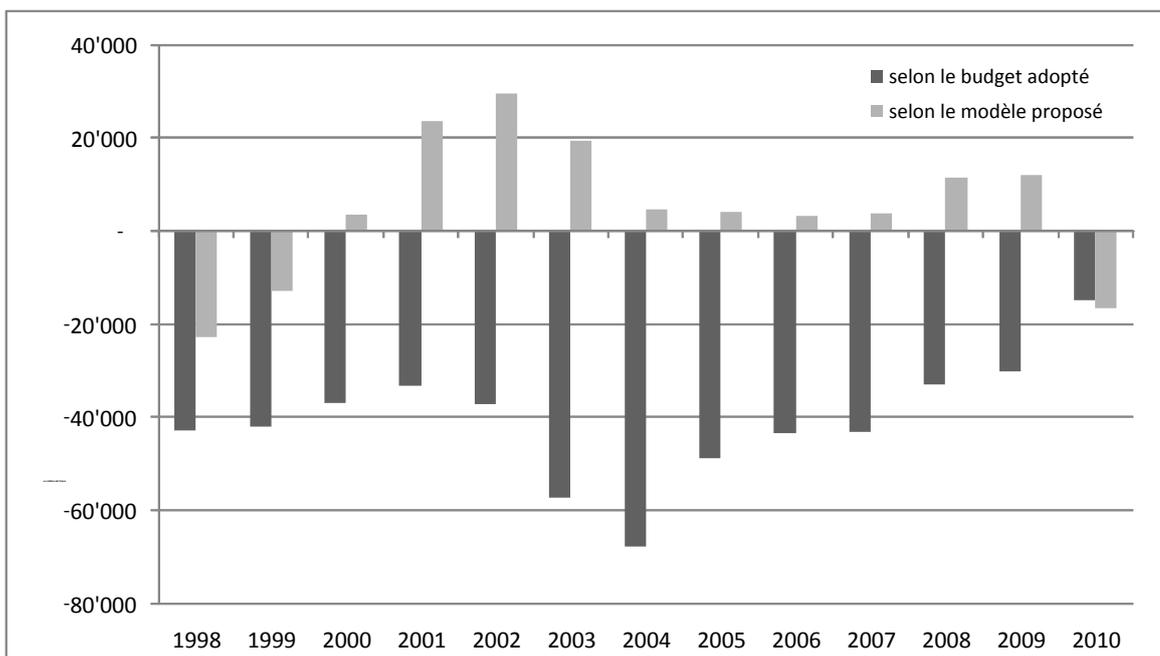
Très récemment, un modèle basé sur le taux de chômage a été élaboré dans le cadre du cours de finances publiques du master de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Il repose sur deux principes. Premièrement, si le taux de chômage de la période t d'élaboration du budget est inférieur à la moyenne des années antérieures, le budget $t + 1$ doit présenter un solde positif et inversement. Deuxièmement, le déficit légalement autorisé (par exemple 2%) ne peut être atteint qu'au moment où le taux de chômage constaté à la période t est au moins égal au taux de chômage maximal enregistré les années antérieures.

Les simulations réalisées sur la base de ce modèle sont illustrées sur les graphiques 5 et 6. Tout d'abord, on constate sur le graphique 5 que le taux de chômage, de par sa clarté et sa disponibilité, est un indicateur conjoncturel plus adapté à la réalité économique de notre canton que le PIB de la Suisse. D'une part, un accroissement du chômage se traduit par une augmentation des aides financières aux personnes sans emploi et donc par des charges supplémentaires pour les collectivités publiques. Pour un canton, cet effet est décalé d'environ 12 mois puisque les indemnités sont d'abord versées par la Confédération. D'autre part, la diminution des personnes actives réduit le revenu global de l'économie, et par la même occasion le volume global des recettes fiscales. Là aussi, compte tenu du système fiscal en vigueur, l'impact est décalé dans le temps. Le taux de chômage permet donc d'adapter avec précision la politique budgétaire à l'évolution de la conjoncture.

Graphique 5: Taux de chômage et soldes budgétaires selon le modèle proposé



Graphique 6: Comparaison des soldes du budget de fonctionnement



Le graphique 6 montre que ce modèle exige une très grande rigueur dans la gestion des finances cantonales. En effet, les budgets 2000 à 2009 auraient tous dû présenter des excédents de recettes, alors que les excédents de charges autorisés pour les années 1998 et 1999 auraient été inférieurs à ceux qui ont été adoptés par le Grand Conseil.

La simulation réalisée à partir de ce modèle démontre en tout cas qu'un mécanisme anticyclique est tout à fait concevable et qu'il peut fonctionner à satisfaction. Mais elle confirme également la nécessité d'un redressement et d'une maîtrise des finances préalables sur le plan structurel. Pour être efficace et crédible dans la durée, un tel système exige une grande discipline financière particulièrement en période de haute conjoncture. Les excédents de revenus ne doivent pas être sacrifiés pour des baisses fiscales ou des dépenses nouvelles.

Ce modèle anticyclique offre d'autres avantages. Il rend les fonds inutiles, sauf en cas de recettes attribuées. En outre, il n'intègre pas les investissements: on n'observe donc pas les effets pervers que nous avons constatés dans le modèle proposé par le groupe socialiste. Il est donc possible et même préférable de maintenir dans un tel modèle un seuil d'autofinancement comme c'est le cas actuellement.

Il faudrait attendre le début d'un cycle économique pour introduire un système basé sur le taux de chômage et, pour en assurer le bon fonctionnement, parvenir à résorber au préalable les déficits structurels.

6. CONCLUSION

Par rapport à la proposition du groupe socialiste, le mécanisme actuel à l'avantage de sa simplicité et d'une certaine souplesse, grâce à des clauses dérogatoires en cas de situation extraordinaire. Par ailleurs, il vise à maîtriser les finances, sur le plan structurel et à limiter l'endettement. Il s'agit de préalables incontournables si l'on veut garantir le succès de mécanismes anticycliques qui exigent une discipline financière très rigoureuse. Or, ces conditions sont bien loin d'être réunies aujourd'hui. Par conséquent, l'introduction de mécanismes anticycliques n'est pas concevable dans les circonstances actuelles.

Le modèle proposé par le groupe socialiste comporte des faiblesses qui rendent sa mise en œuvre très problématique. Le PIB de la Suisse n'est pas un indicateur conjoncturel adapté à la réalité économique de notre canton. Le projet du groupe socialiste prend par ailleurs en compte les investissements, ce qui soulève de grosses difficultés. En effet, les amortissements qui résultent des investissements supplémentaires consentis en phase de récession augmentent les années suivantes dans les charges de fonctionnement au détriment d'autres groupes de dépenses. En plus, ils améliorent la marge d'autofinancement, ce qui se traduit par un emballement des investissements en période de reprise. Cet effet est contraire aux objectifs visés. Enfin, la proposition du groupe socialiste ne prévoit aucune dérogation pour faire face à des circonstances extraordinaires.

Le Conseil d'Etat reconnaît néanmoins l'intérêt d'une démarche anticyclique. Le frein actuel offre d'ailleurs une certaine souplesse en cas de récession. Le Conseil d'Etat est disposé à poursuivre les réflexions sur un modèle anticyclique qui pourrait être basé sur le taux de chômage comme nous l'avons vu. Mais l'introduction de ce nouveau modèle ne serait imaginable qu'une fois les réformes structurelles achevées, permettant ainsi au canton de jouer pleinement son rôle de stabilisateur conjoncturel.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter le projet de loi du groupe socialiste 09.107 du 27 janvier 2009, portant modification de la loi sur les finances.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames les députées, Messieurs les députés, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 août 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J. STUDER

La chancelière,
M. ENGHEBEN