

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

(Du 23 septembre 2015)

---

**RAPPORT DE LA MINORITÉ  
de la commission chargée de l'examen  
du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016  
(Entrée en matière)**

---

**Introduction**

Le projet de budget 2016 de l'Etat de Neuchâtel est comme tout budget le résultat d'un processus, avec les inévitables arbitrages qui en découlent. Subissant les reports de charges de la Confédération et les diminutions de la RPT, mais respectueux de la LFinEC nouvellement mise en œuvre, ce budget est certes déficitaire, mais constitue incontestablement l'un des plus transparents de la décennie. Dans la continuité du budget 2015, il intensifie l'effort de redressement durable des finances cantonales en proposant de nouvelles mesures.

Pourtant, d'une manière aussi inexplicable qu'inattendue, l'entrée en matière sur ce projet a été refusée par la majorité PLR-UDC de la commission. Inexplicable, car les motifs évoqués sont parfaitement déplacés, tant cette majorité a usé de subterfuges grossiers lorsqu'elle était majoritaire à l'exécutif. Inattendue, car cette majorité a attendu le dernier moment, après les travaux des sous-commissions (qui ont mobilisé durant plusieurs heures sous-commissaires, chefs et cheffe de département, chefs de service, secrétariats généraux et autre personnel de l'administration), pour se manifester et annuler ainsi abruptement le débat en commission plénière.

La minorité de la commission ne peut pas admettre que, par suffisance et manque de respect du processus institutionnel et des partenaires politiques, l'on balaie le travail de fond d'une législature. Un travail qui doit fournir au canton la base financière solide et saine nécessaire pour un Etat fort au service de la population. Car, ne nous leurrions pas, la majorité de la commission démontre, par son attitude, son absence manifeste de volonté sincère de défendre le bien public; son seul but est de pointer artificiellement du doigt un gouvernement à majorité socialiste, à quelques mois des élections communales et cantonales. Coup politique maladroit, car ciblant le collège gouvernemental incluant deux élus PLR, cette ruade pourrait avoir des conséquences désastreuses pour notre canton. UDC et PLR jouent avec le feu en confondant campagne électorale et travail législatif.

Nous le précisons d'emblée: pour la minorité de la commission, le projet présenté par le rapport du Conseil d'Etat n'est pas acceptable tel quel. Certains éléments suscitent de sérieuses réserves et exigent examen, discussion voire correction. Mais pour discuter, il faut entrer en matière.

**Sens du refus d'entrer en matière**

Refuser l'entrée en matière sur un budget n'a aucun sens lorsque l'on est majoritaire dans un parlement. Il s'agit d'un pur acte de défiance. Qu'une minorité refuse l'entrée en matière, pour montrer sa désapprobation majeure d'une ligne politique qu'elle n'a aucun moyen d'infléchir, cela se conçoit et peut se comprendre. Une majorité, a contrario, a le pouvoir non seulement de déposer des amendements... mais aussi de les faire accepter et donc de changer la tonalité du budget proposé. Or, dans ce cas-ci, le refus d'entrée en matière a pour principal objectif de créer une crise politique fragilisant la gouvernance du canton, mais aucunement d'être constructif. Si tel avait été le cas, l'entrée en matière aurait été acceptée. Si la majorité avait tenu à corriger le budget, des amendements auraient été déposés et discutés selon la procédure parlementaire normale, en commission d'abord, en plénum durant la session de décembre ensuite.

La minorité de la commission ne peut cautionner la démarche de la majorité. L'ironie du sort veut que de surcroît, la minorité ne soit pas satisfaite par tous les aspects du budget. Mais la minorité juge que c'est au stade de l'analyse de détail que ces problèmes auraient dû être posés sur la

table et améliorés et non en refusant la discussion. La minorité se préparait donc, de son côté, à examiner le budget en détail en commission, à obtenir des précisions des départements, à discuter d'amendements, bref à critiquer tout en proposant. Si ce budget n'était pas parfait, il constituait néanmoins une base de travail transparente, intéressante et réfléchie de l'action de l'Etat en 2016.

La politique au sens noble devrait être l'art de gérer au mieux la Cité et les deniers publics. La majorité de la commission tente plutôt, certainement en vain de surcroît, de gérer au mieux les deux prochaines années électorales, sans se soucier des effets de son action sur le canton...

### **Approche historique**

Pour souligner le caractère exceptionnel et historique de la décision de la majorité, on rappellera que l'ancienne loi sur les finances prévoyait l'absence de vote d'entrée en matière sur le budget, tant paraît incongrue l'absence d'entrée en matière sur le cadre financier prévisionnel! D'ailleurs, aussi loin que nous ayons pu remonter, jamais le budget n'a été refusé au stade des travaux de commission. C'est dire si la position de la majorité correspond à une énième «neuchâteloiserie», chère à la précédente majorité gouvernementale et dont la population du canton n'a vraiment pas besoin.

Par ailleurs, sans vouloir jouer les moralisateurs, les reproches formulés contre ce budget font sourire quand on y regarde de plus près. Pour justifier son refus, la majorité argue du fait que certaines dépenses auraient été sous-estimées et certaines recettes surévaluées. Or, les partis politiques qui composent aujourd'hui la majorité ont soutenu des propositions de budget de Conseil d'Etat (eux aussi de droite!) qui manifestaient de manière beaucoup plus marquée les problèmes relevés. C'était notamment le cas pour l'élaboration du budget 2013, mais aussi pour les précédents. On rappellera en particulier l'exercice 2004, dont tant de postes budgétaires avaient été crassement sous-évalués, avec le résultat que l'on connaît (100 millions de francs de déficit).

On soulignera enfin une autre différence avec les budgets du passé, les "risques" pris dans le projet 2016 – autre motif de refus évoqué par la majorité. Ces risques, c'est le Conseil d'Etat lui-même qui, loin de chercher à les dissimuler, les énumère et les explique dans son rapport. Cette volonté de travailler de manière transparente déplairait-elle aux commissaires UDC et PLR?

### **Les réserves de la minorité**

La minorité de la commission a voté l'entrée en matière en commission et recommande au Grand Conseil de le faire. Cela ne signifie pas qu'elle est satisfaite par tous les aspects du budget et se prépare à l'accepter sans sourciller. A défaut d'examen de détail en commission, le travail s'est poursuivi dans notre groupe et des amendements seront déposés en prévision du débat budgétaire. Ils porteront, entre autres, sur les thèmes suivants:

- Subsidés LAMal: la hausse massive des primes exige que l'on adapte l'enveloppe afin d'éviter les effets de seuil.
- Fonction publique: la durabilité et la profondeur de la crise avec la fonction publique inquiètent la minorité. Le Conseil d'Etat s'était engagé à entreprendre de véritables négociations avec les syndicats lors du budget 2015. Malgré de nombreuses rencontres, les négociations entre syndicats et Conseil d'Etat n'ont pas eu lieu. Cette situation inquiète la minorité, car la notion même de partenariat social est mise à mal. Attendre la nouvelle grille salariale de 2017 n'est pas une réponse suffisante et la minorité proposera des mesures pour sortir de cette impasse.
- Bibliobus: la suppression totale de subventions pouvant entraîner la fin d'une prestation de qualité et utilisée intensément par la population suscite de sérieuses réserves, d'autant qu'elle contredit les efforts consentis pour lutter contre l'illettrisme. Il s'agira notamment d'évaluer si toutes les communes concernées sont en mesure d'absorber ces nouvelles charges et le cas échéant dans quel délai ces charges pourraient être transférées. Un point est évident: le bibliobus, en raison de son utilité sociale et culturelle, reste une prestation essentielle.
- Communes: pour être acceptables par la minorité, les transferts de charges du canton aux communes doivent être accompagnés de transferts de compétences décisionnelles validés par des bases légales. De plus, aucun transfert ou redistribution de charges ou de revenus ne doit – en soi ou par effet cumulatif – creuser les déséquilibres ni créer d'inégalités entre communes. Plus généralement, la question des reports de charges sur les communes doit être traitée dans le cadre d'une analyse complète des effets que ceux-ci ont déjà générés par les réformes

- précédentes. Les très grandes disparités qu'elles ont engendrées doivent être atténuées avant tout autre report et les effets, commune par commune, doivent être sérieusement analysés.
- Fonds cantonal de l'énergie: pour garantir l'efficacité du fonds et de la politique énergétique du canton, la minorité juge nécessaire de maintenir l'alimentation du fonds par une ligne budgétaire jusqu'à ce que la taxe appelée à remplacer cet apport soit validée par la loi.
- D'autres points, au contraire, constituent des propositions dont la suppression rendrait le budget difficile à accepter pour la minorité. Nous en relevons un à titre d'exemple:
- Prévoyance.ne: la mesure 4 proposée (adaptation du plan d'assainissement aux exigences fédérales) constitue un premier pas vers une indispensable correction qui allégera les collectivités et les institutions subventionnées de charges mal réfléchies.

### **Conséquences de l'absence de budget**

Si la minorité est atterrée de la position de la majorité, c'est parce que cette position dogmatique implique des conséquences extrêmement réelles. Contrairement à une idée répandue, en cas d'absence de budget, on ne travaille pas au douzième du budget précédent. La LFinEC stipule plutôt ceci: "En l'absence de budget au 1<sup>er</sup> janvier, l'exécutif n'est autorisé à engager que les dépenses absolument nécessaires à la marche de la collectivité" (article 19, alinéa 4).

Ainsi, dans les dépenses de fonctionnement, on voit mal comment envisager de compenser l'augmentation des primes LAMal dans les subsides et ne pas limiter les prestations complémentaires AVS.

Ce sont donc les indispensables effets atténuateurs du parapluie social qui sont mis en péril par la position de la majorité si aucune solution n'est trouvée.

En outre, il est évident que la majeure partie des dépenses d'investissement, qui pourtant portent les germes des réussites futures de notre canton, seraient bloquées. Très concrètement, l'absence de budget signifie l'abandon de l'entretien des routes (sauf en cas de danger), l'interruption des travaux au CPLN, l'impossibilité de tout chantier d'amélioration agricole, la renonciation à l'assainissement des bâtiments, etc. On relèvera à ce propos que le maintien d'un niveau d'investissement minimum explique en partie le déficit annoncé; il serait cependant irresponsable de couper aujourd'hui dans ce budget-là, car cela réduirait encore la marge de manœuvre future, vu les contraintes de la LFinEC.

Par ailleurs, cette situation va engendrer un retard considérable des rapports pourtant très attendus par la majorité qui refuse l'entrée en matière. En forçant le Conseil d'Etat à revoir l'entier de sa copie budgétaire, on l'empêche de travailler sur le redressement des finances alors que le même budget 2016 intègre des mesures allant dans ce sens! D'ailleurs, aucun rapport ni aucune mesure ne sauraient être discutés par la minorité en l'absence du cadre structurant qu'est le budget.

Dès lors, que ce soient les réformes de l'HNe, la gouvernance des partenariats, l'évaluation des subventions, le projet de nouvel Hôtel judiciaire, etc., tout sera durablement bloqué par le refus d'entrer en matière sur le budget, qui équivaut à un refus sans discussion de celui-ci.

Le moment est particulièrement mal choisi, tant il est vrai que de nombreux projets sont maintenant à bout touchant pour notre Etat. On soulignera particulièrement que pour la minorité, il devient impossible d'avancer dans le projet Neuchâtel Mobilité 2030. En effet, comment demander à la population de valider un effort de préfinancement de 110 millions de francs sans cadre financier? Le faire dans ces circonstances serait signer l'arrêt de mort d'un projet cardinal pour l'avenir du canton. Alors que c'est bien l'image d'un canton uni dont a besoin ce projet pour convaincre les Chambres fédérales, PLR et UDC font le choix de la division.

### **Irresponsabilité de la majorité**

Cette attitude de blocage est à notre sens parfaitement irresponsable et dangereuse pour l'avenir de notre collectivité et pour le bien-être de nos concitoyens. Ce (mauvais) coup politique, cette «combinazione» met en péril l'ensemble des projets pourtant soutenus et non contestés jusqu'ici par la majorité. La minorité n'a pas de terme assez dur pour qualifier ce qui consiste à se tirer une balle dans le pied.

Certes, on peut ne pas apprécier un budget, le considérer trop optimiste – ou pessimiste – et tenter de le modifier. On en débat puis on tranche. Mais refuser même d'en discuter rend impossible le travail des institutions politiques qui gouvernent notre République.

Si la majorité devait persister dans son refus d'entrer en matière, il convient d'admettre que la confiance, déjà ténue, entre majorité et minorité serait totalement et durablement rompue. Or, l'essentiel des décisions qui attendent notre parlement et qui détermineront l'avenir de notre canton doivent se prendre à une majorité qualifiée; elles exigent donc de dépasser les clivages dogmatiques afin de trouver un terrain d'entente et d'atteindre un consensus mûrement construit.

## **Conclusions**

En conclusion, la majorité PLR-UDC de la commission a un comportement condamnable, que nous déplorons et dénonçons. La posture adoptée équivaut à posséder les clés d'un véhicule en bon état, mais à envoyer l'automobile à la casse parce que la couleur et la forme des enjoliveurs déplaisent, plutôt que de l'amener chez son garagiste.

S'il est certain que les élections communales et cantonales approchent, la volonté de la majorité de décrédibiliser les socialistes de l'exécutif cantonal semble avoir pris le pas sur la poursuite de l'intérêt public. Pourtant, rien n'est perdu si une partie des représentants de la majorité décide d'assumer sa tâche de parlementaire au niveau de femmes et d'hommes d'Etat plutôt que de suivre des apprentis incendiaires rendus d'autant plus dangereux qu'ils ont mis la main sur une grosse boîte d'allumettes à quelques mois d'échéances essentielles pour l'avenir à moyen et long terme de notre collectivité.

Neuchâtel, le 2 novembre 2015

*La minorité de la commission:*

B. HURNI  
M. DOCOURT DUCOMMUN  
A. HOULMANN,  
J. LEBEL CALAME