

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 16 août 2023)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Concernant le rapport d'information du Conseil d'État
au Grand Conseil en réponse
au postulat 20.108 « Pour une approche rationnelle
de l'endettement de l'État »**

La commission parlementaire des finances,

composée de M^{mes} et MM. Patrick Erard, Alexis Maire, Damien Humbert-Droz, Andreas Jurt, Quentin Di Meo, Armin Kapetanovic, Christine Ammann Tschopp, Niel Smith, Sarah Fuchs-Rota, Jonathan Greillat, Antoine de Montmollin, Quentin Geiser et Mireille Tissot-Daguette,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Travaux de la commission

La commission des finances a examiné le rapport 23.025, Pour une approche rationnelle de l'endettement, lors de ses séances du 5 décembre 2023 et du 23 janvier 2024, en présence du chef du Département des finances et de la santé (DFS) et du chef du service financier (SFIN).

Le Professeur Claude Jeanrenaud, professeur émérite à l'Université de Neuchâtel et auteur de l'étude, a été invité à commenter les travaux et les conclusions figurant en annexe du rapport 23.025 du Conseil d'État.

Considérations générales

À l'issue de cette présentation, bien qu'ayant globalement salué la qualité de l'étude ainsi que les travaux approfondis menés par le Conseil d'État sur cette question, les commissaires ont émis les remarques suivantes.

L'étude fait état d'une situation d'endettement contrastée et les taux d'endettement par rapport au produit intérieur brut (PIB) recommandés au niveau international sont nettement plus élevés que ceux pratiqués dans notre pays. La culture économique et politique suisse peut donc être considérée comme particulièrement prudente dans ce domaine.

Les données et la vision de la situation figurant dans l'analyse représentent une vue à court terme et semblent un peu dépassées compte tenu de la situation actuelle de progression des taux d'intérêt et de hausse des revenus fiscaux.

Les risques systémiques majeurs que représentent les enjeux d'autonomie énergétique et de préservation du climat ne sont pas pris en compte par cette étude. Or, il s'agit de menaces qui nécessiteraient des investissements immédiats massifs et des critères d'appréciation de l'endettement novateurs.

Position du Conseil d'État

Le chef du DFS a résumé les grandes conclusions tirées par le Conseil d'État et répondu aux remarques des commissaires de la manière suivante.

Le niveau d'endettement est une notion relative pouvant se mesurer soit selon une logique d'économie privée, par le retour sur investissement des opérations financées par l'endettement, soit par sa contribution globale à la prospérité de la collectivité.

L'évolution économique actuelle est conjoncturelle. En revanche, le vieillissement de la population est un phénomène structurel provoquant une pénurie de forces de travail. Le plein-emploi réduira le recours aux politiques sociales et générera des revenus fiscaux en croissance. Toutefois, le vieillissement de la population représente un défi important pour les charges de l'État. Sans rester dans une approche dogmatique de l'endettement, les recettes fiscales doivent prioritairement servir à financer des politiques publiques permettant d'affronter l'évolution structurelle de la société.

Par ailleurs, les collectivités publiques doivent pouvoir avoir recours à l'endettement en cas de crise. Dans ce contexte, les instruments de politique financière dont s'est doté le canton avec les mécanismes de frein à l'endettement et la constitution de réserves de politique conjoncturelle et de lissage des recettes fiscales sont pertinents pour répondre à cette nécessité.

Il est aussi rappelé que l'endettement du canton de Neuchâtel est élevé en comparaison intercantonale. Il demeure un sujet de préoccupation pour le Conseil d'État en raison de l'évolution défavorable des taux d'intérêt. Dès lors, la réduction progressive, même lente, de l'endettement ou de sa valeur relative via l'inflation donnera la marge de manœuvre nécessaire au canton pour investir et affronter les crises.

En ce qui concerne le recours aux agences de notation, le canton de Neuchâtel doit s'interroger quant à son intérêt d'afficher une transparence annuelle sur une situation qui, en comparaison intercantonale, n'est pas excellente. Le retour sur investissement du *rating* n'étant pas avéré pour le moment, la question reste ouverte.

Finalement, la Suisse a certes une attitude très prudente vis-à-vis de l'endettement, mais sa prospérité est également singulière par rapport au reste de l'Europe. Le lien de causalité entre ces deux éléments doit être pris en considération.

Position des groupes

Groupe libéral-radical

Nous félicitons le Conseil d'État pour son rapport et d'avoir sollicité des partenaires externes de qualité afin de proposer un rapport de grande valeur. Un document d'une qualité remarquable, non seulement instructif pour le présent, mais qui peut aussi servir de « boussole » pour les années à venir. Il reste à espérer qu'il permette une gestion avisée des deniers publics au-delà de la législature actuelle.

Poser la question de l'endettement optimal équivaut à s'interroger sur l'affirmation suivante : « Ce n'est pas le poids du sac à dos qui importe, mais le fait de s'assurer que l'État est capable de le porter, même dans les moments de tempêtes conjoncturelles. »

Ce rapport a permis de mener une réflexion fondée, notamment sur la nature et le contexte temporel entre l'endettement absolu et l'endettement relatif. Notre groupe reste préoccupé par l'endettement absolu face à la capacité du canton à générer des revenus, source principale de remboursement graduel de la dette. Le canton de Neuchâtel souffre d'un niveau d'endettement relatif supérieur à la moyenne suisse. Étant donné que la majorité des prêteurs se trouvent en dehors du canton, tout argent consacré au paiement de la dette représente un exode de richesse. Dès lors, cet argent ne peut pas être investi dans des projets à forte valeur ajoutée ou sociétaux, à vocation rassembleuse. Il s'agit d'un véritable coût d'opportunité non productif.

Nous reconnaissons que l'endettement relatif, exprimé en pourcent par rapport au produit intérieur brut (PIB) cantonal, est tolérable, surtout en comparaison internationale. En revanche, faisant référence aux remarques figurant dans l'annexe 2, pages 15 à 17 (3.2.3 Soutenabilité de la politique financière récente du canton), l'écart entre le taux de croissance des recettes totales et les taux d'intérêt pour payer la dette est crucial pour jauger l'évolution de la dette dans le temps. Le problème de notre canton, et ceci depuis de trop nombreuses années, est avant tout la faible croissance des recettes.

Alors, que faire pour enclencher une dynamique positive qui ouvrirait la possibilité de positionner notre canton comme une alternative de domiciliation attractive pour les privés et les entreprises ? Ensemble, osons développer un concept de fiscalité séduisant qui augmente « la taille du gâteau » en termes de recettes totales.

Dans une lecture holistique du rapport, nous pouvons aussi comprendre certaines critiques formulées par les autres groupes politiques, telles que l'absence de réflexions liées au financement des enjeux de la transition énergétique et/ou écologique. De ce fait, et étant donné que la Confédération bénéficie de coûts de financement sensiblement inférieurs aux cantons, c'est à elle, via son article constitutionnel 31^{quinquies}, de déclencher un programme de stimulation économique qui bénéficiera à l'ensemble des cantons, et ceci dans l'optique de positionner et de renforcer la Suisse comme îlot stratégique pour certains secteurs économiques porteurs et orientés sur le développement durable.

Notre groupe ne soutient pas l'idée d'initier une demande de *rating*, compte tenu du faible bénéfice escompté (rapport coût-bénéfice).

Bien que l'idée d'emprunter pour investir sur les marchés financiers en vue de générer une plus-value dans quelques années soit théoriquement intéressante, le groupe LR dit clairement non à une spéculation hasardeuse : « le jeu n'en vaut pas la chandelle ». C'est parfaitement contraire à une gestion régaliennne, républicaine, responsable et prudentielle.

L'idée de créer, via l'endettement, un fonds cantonal « public-privé » pour favoriser davantage de start-up neuchâteloises semble séduisante, mais nous sommes d'avis que notre canton n'a pas la taille critique pour attirer suffisamment de sociétés de capital-risque. Selon le rapport du Conseil d'État (page 17), seule une opération de financement sur seize est extrêmement profitable. C'est donc trop risqué. Néanmoins, si une collaboration avec d'autres cantons romands et/ou de l'espace Mitteland était politiquement souhaitée, notre groupe pourrait reconsidérer ce projet, pour autant qu'il soit suffisamment solide et crédible en termes de taille, de nombre de sources de financements et de fertilité (nombre de start-up/diversification des secteurs économiques), pour devenir une « Silicon Nursery ».

En guise de conclusion, notre groupe soutient le classement du postulat 20.108.

Groupe socialiste

En préambule, nous tenons à adresser des remerciements appuyés au Conseil d'État, aux collaborateurs-trice-s de l'administration concerné-e-s et aux mandataires pour l'ampleur et la qualité de l'analyse effectuée en réponse au postulat 20.108, Pour une approche rationnelle de l'endettement de l'État. Le groupe socialiste se félicite ainsi d'avoir déposé ce postulat il y a plus de trois ans, ce qui permet aujourd'hui aux autorités cantonales de bénéficier de considérations scientifiques et étayées en vue des discussions futures concernant le niveau d'endettement.

En effet, au-delà des appréciations idéologiques liées à l'endettement, qui diffèrent naturellement selon les partis, les recherches récentes menées par les plus éminent-e-s spécialistes du domaine les ont conduit-e-s à remettre en question la perception négative du financement des finances publiques par l'emprunt. Si le bénéfice ou l'utilité tirée d'un emprunt supplémentaire par la collectivité dépasse son coût, il est rationnel d'augmenter le niveau d'endettement. Le groupe socialiste partage cette vision.

Les éléments suivants tirés du rapport du Conseil d'État et de l'analyse des mandataires s'inscrivent dans cette optique :

- Le niveau à partir duquel le taux d'endettement présente des risques est évalué à 90%-100% du produit intérieur brut (PIB) selon la Banque centrale européenne, à 80% selon la Banque des règlements internationaux, à 77% selon la Banque mondiale et à 50-80% selon l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Selon le rapport du Conseil d'État, le taux d'endettement sur le territoire neuchâtelois (obtenu en cumulant les différents niveaux de dette) s'élève à environ 32% en 2022. **On constate ainsi que le niveau d'endettement à Neuchâtel est largement inférieur aux seuils fixés par les organisations internationales.** Cette situation favorable est confirmée par les « tests de stress » effectués dans le cadre de l'étude.
- La charge de la dette est largement supportable pour le canton de Neuchâtel, qui se situe, selon cet indicateur, en milieu de tableau des cantons suisses. Même après une série de hausses du taux de référence par la Banque nationale suisse (BNS) pour juguler l'inflation, les conditions restent favorables, notamment en raison des emprunts conclus à moyen terme à des taux très bas. **Il est ainsi clair que le coût de la dette est relativement bas et ne grève pas les finances cantonales.**
- Si les taux d'intérêt sont inférieurs au taux de croissance des revenus fiscaux, le canton se trouve dans un cercle vertueux d'endettement. Une préoccupation mentionnée à ce titre par les expert-e-s est que les recettes fiscales n'ont pas suivi la croissance du PIB dans le canton de Neuchâtel au cours des dernières années, notamment en raison des réformes fiscales successives. Or, comme indiqué par le Conseil d'État dans son rapport 23.007 concernant la fiscalité des personnes morales, « *depuis la fin de la pandémie, Neuchâtel bénéficie d'une accélération des activités économiques, voire d'une forme d'euphorie, qui laisse présager une forte augmentation du produit de l'impôt des personnes morales [...]* ». **On peut ainsi raisonnablement penser que les années à venir seront marquées par une croissance des revenus fiscaux qui permettra de rester dans une dynamique d'endettement positive, malgré la hausse des taux d'intérêt.**
- Un endettement massif dans l'optique d'investissements spéculatifs sur les marchés financiers présenterait des risques importants et ne serait que difficilement compatible avec les objectifs poursuivis par une collectivité publique.

Ces considérations confortent la position du groupe vis-à-vis de l'endettement, qui ne constitue aujourd'hui pas un problème majeur pour l'État de Neuchâtel. Cette situation ne remet aucunement en question la nécessité d'une gestion rigoureuse des deniers publics, notamment dans le cadre du budget de fonctionnement.

En revanche, le groupe socialiste regrette amèrement que ni le rapport du Conseil d'État ni l'étude mandatée ne comparent le coût de la dette financière au coût de la dette climatique et de la dette sociale. Cette omission constitue un défaut majeur, car il est certain que l'inaction face aux défis climatiques, notamment en matière d'autonomie énergétique, et sociaux fait courir des risques significatifs à l'ensemble de notre population.

À ce titre, il est en particulier raisonnable de penser que la charge induite par des emprunts supplémentaires serait bien inférieure à l'explosion future des coûts due au réchauffement climatique, en lien notamment avec la multiplication des catastrophes naturelles, le déclin de la biodiversité, la difficulté de l'approvisionnement en énergie ou encore l'exacerbation des inégalités sociales.

Le groupe socialiste s'engagera pour qu'une réflexion à ce propos soit menée, avec une possible adaptation des mécanismes de frein à l'endettement à la clé. Cela est d'autant plus nécessaire au vu de l'effort d'investissement du canton de Neuchâtel, largement inférieur à la moyenne des cantons.

Finalement, le groupe socialiste relève que la possibilité de créer un fonds cantonal de financement des start-up technologiques mériterait d'être reprise et analysée par le service de l'économie (NECO).

Groupe VertPOP

Pour le groupe VertPOP, l'endettement n'est ni un diable qu'on peint sur une muraille, ni une menace à l'encontre des générations futures, mais un instrument pour financer des politiques publiques qui doit échapper à tout dogmatisme. Il permet notamment d'affronter les crises en opposant un soutien déterminé de l'État aux coups du destin qui frappent les collectivités, les entreprises et les particuliers. Cela a été illustré de façon probante pendant la longue période de Covid-19 par exemple ou lors du sauvetage par la Confédération d'une banque systémique en perdition, épisodes lors desquels l'économie privée a largement profité de la générosité de la main publique. Le bilan sociétal de cet engagement des collectivités s'avère au final bien plus profitable que l'inaction de l'État.

Pour notre groupe, les défis à venir tels que la crise climatique ou le vieillissement de la population doivent être abordés de façon constructive en engageant les moyens financiers qui s'imposent pour minimiser leurs impacts. Dans ces cas-là, le corset du frein à l'endettement doit être ouvertement remis en question, afin que ses mécanismes ne négligent pas nos chances de faire face à nos responsabilités.

C'est dans cet état d'esprit et avec la question « de combien pouvons-nous nous endetter pour affronter sereinement les crises climatique et démographique ? » que nous avons pris connaissance du rapport du Conseil d'État et de ses annexes. Malheureusement, ces documents, quoique très instructifs sur bien des points, ratent leur cible. Cette question fondamentale n'est pas abordée. Par ailleurs, il nous paraît totalement incongru d'envisager en long et en large de travestir l'État en un entremetteur financier prêt à constituer par l'endettement un fonds souverain au service de placements spéculatifs. Remettons sur le devant de la scène la raison d'être fondamentale de l'État : assurer la qualité de vie de notre population actuelle et future.

Notre groupe est attaché à une gestion saine des deniers publics et rejoint les constats du Conseil d'État lorsqu'il défend que ce ne sont pas seulement les augmentations de charges qui sont responsables des déficits de l'État, mais également la baisse des recettes fiscales due à la diminution des barèmes d'imposition. Celles et ceux qui prônent la rigueur financière lorsqu'ils ne sont pas directement bénéficiaires des libéralités publiques seraient avisé-e-s d'en tenir compte. Le rapport mentionne, également à notre satisfaction, que la charge d'intérêt de la dette est largement supportable.

À la question subsidiaire d'une évaluation de la solvabilité du canton par des agences de notation, notre groupe se montre défavorable. Aucun avantage notable n'est en effet à attendre d'une pareille démarche.

En conclusion, nous retenons que notre canton dispose d'une marge de manœuvre encore importante – le rapport, quoique très évasif, parle de plusieurs centaines de millions de francs – pour dégager par l'endettement les moyens de faire face aux défis écologique et démographique. Notre Plan climat est nécessaire et ambitieux, mais le zéro net d'émissions de gaz à effet de serre en 2040 ne pourra être atteint qu'avec des investissements importants et porteurs d'avenir. En regard de la timidité du financement actuel des mesures de réduction de nos émissions, la rentabilité de la démultiplication des montants accordés sera au rendez-vous.

L'enjeu du vieillissement de notre population, s'il constitue un défi, est lui aussi porteur d'une vitalité économique qui devrait se renforcer dans les secteurs des services à la personne et de la santé.

Ne perdons pas de vue notre vision à long terme de la prospérité du canton ; nos choix d'aujourd'hui détermineront notre qualité de vie dans les décennies à venir.

Groupe UDC

Le groupe UDC a pris connaissance du rapport 23.025 et tient à saluer ce dernier, qui met en évidence la mauvaise gestion financière dans notre canton.

Les conclusions sont que le canton est surendetté et que nous devons absolument réduire la dette dans les prochaines années. De plus, ce document devrait nous servir de feuille de route pour l'établissement du prochain budget.

En effet, sur les six critères analysés, seul un est positif. Nous avons un taux d'intérêt moyen de 3,5% sur la part du service de la dette, mais les nouveaux emprunts ne sont plus aussi bon marché.

Finalement, le groupe UDC maintient la position qu'il a défendue lors de la session traitant du budget 2024 et, tenant compte des éléments du présent rapport, est favorable à une diminution des charges de fonctionnement de l'État. Ce dernier doit impérativement viser un autofinancement de 100% et une diminution de la dette de plus d'un milliard de francs, l'objectif étant d'avoir un taux d'endettement net de 100% (la dette brute ne doit pas dépasser les revenus courants).

Groupe Vert'Libéral-Le Centre

Le groupe Vert'Libéral-Le Centre remercie les auteurs de l'étude pour la qualité des réflexions sur la situation d'endettement du canton et remercie aussi le canton pour le mandat qui a été lancé pour répondre au postulat 20.108.

Concernant le fond de cette étude, et sans parler de la situation financière de notre canton, pour notre groupe, ce n'est pas à l'État de jouer avec l'argent du contribuable sur des marchés financiers. Nous ne sommes pas favorables à ce que le canton s'endette pour investir sur des marchés financiers, quels que soient le risque et le rendement de ces placements. De plus, les placements proposés ne prennent pas en considération la teneur des investissements, si ceux-ci sont des placements qualifiés de durables ou non. Seul le rendement et le risque sont mentionnés. Pour notre groupe, il n'est pas envisageable que l'État s'endette pour investir dans des énergies fossiles ou dans tout autre investissement, sans tenir compte de l'environnement.

Si nous regardons également la situation financière et l'endettement du canton, il nous paraît d'autant plus évident que cette idée d'investissement n'est pas la bonne pour rationaliser l'argent de l'État. Cependant, cette étude nous donne une autre vision de la dette, pas seulement comme un élément négatif à réduire absolument, mais comme un mécanisme financier à part entière. Même si, dans la situation de notre canton, la dette par habitant est élevée en comparaison intercantonale, nous possédons encore une certaine marge de manœuvre. Des processus d'endettement en corrélation avec les résultats des exercices annuels peuvent être intéressants à prendre en considération lors des investissements. Pour notre groupe, ces investissements doivent être faits au plus proche des citoyens, avec une vision durable et un but de transition énergétique.

Concernant le *rating*, comme le canton n'a pas de problème d'emprunt sur les marchés, il ne nous paraît pas nécessaire de faire une demande auprès d'une agence de notation.

Notre groupe est déçu par la direction choisie par les auteurs de l'étude de ne pas avoir regardé les investissements durables comme demandé par le postulat et le mandat du Conseil d'État. Notre canton possède plusieurs structures qui se trouvent à la pointe de la recherche dans des technologies en lien avec la transition énergétique. Il est dommage de ne pas avoir étudié les opportunités de devenir un canton pionnier dans la transition énergétique et de ne pas pouvoir quantifier ce retour sur investissement. Cependant, nous soutenons l'étude, qui voit un manque de soutien des start-up par rapport aux autres cantons. Même si l'étude montre un rendement variable dans le soutien des start-up avec un risque assez élevé, il est pertinent que le canton soutienne les nouvelles entreprises innovantes qui souhaitent s'installer dans notre canton. Pour notre groupe, il est important, ici, de faire un choix pour des start-up qui s'intègrent dans notre tissu économique et qui soient en lien avec la durabilité et la transition énergétique.

Notre groupe retient que cette étude est très intéressante et donne une base de réflexion pour les futurs investissements du canton et surtout pour la gestion de la dette. Cependant, nous restons sur notre faim concernant les investissements durables, qui n'ont pas été pris en compte. Pour le groupe Vert'Libéral-Le Centre, il est crucial que le canton investisse

dans des projets qui prennent en considération la transition énergétique et la protection de l'environnement. Nous ne devons pas considérer seulement le rendement à tout prix et tout de suite, mais aussi le rendement sur des investissements à long terme, et penser aux générations futures.

Conclusion

Bien que les visions politiques exposées ci-dessus divergent sur plusieurs points, il est néanmoins possible d'extraire quelques considérations communes à l'ensemble des groupes :

- l'absence de prise en compte des enjeux climatiques et de la transition énergétique, notamment en termes d'impacts financiers pour les collectivités, est déplorée ;
- l'État n'a pas pour vocation de spéculer sur les marchés financiers ;
- sur la base de l'analyse menée par l'Université de Neuchâtel, le service de l'économie (NECO) devrait être sollicité afin de mener une réflexion approfondie sur la création d'un éventuel fonds de soutien pour la levée de capitaux des start-ups neuchâteloises ;
- il n'apparaît pas pertinent de soumettre le canton à une évaluation par une agence de notation.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Postulat dont le Conseil d'État propose le classement

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat du groupe socialiste 20.108, du 17 janvier 2020, Pour une approche rationnelle de l'endettement de l'État.

Neuchâtel, le 24 janvier 2024

Au nom de la commission des finances :

Le président,
P. ERARD

Le rapporteur,
A. JURT