



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret soumettant au vote du peuple
l'initiative constitutionnelle populaire cantonale
"Frein au démantèlement social"**

(Du 22 juin 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le Parti ouvrier populaire (POP) a lancé en 2006 une initiative populaire constitutionnelle intitulée "Frein au démantèlement social". Celle-ci a pour but d'ajouter à l'article 57 de la Constitution cantonale consacré aux finances un alinéa 5 qui exige que les diminutions de subventions soient soumises à une majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil. Les subventions visées par l'initiative concernent principalement les domaines jugés indispensables par le POP, à savoir les domaines de la santé et du social.

Dans le cadre de l'élaboration du budget 2010 notamment, le Conseil d'Etat s'est longuement penché sur l'importance du montant des subventions accordées dans le budget de l'Etat. Ces dernières totalisent 50,7% des charges brutes dans les comptes 2010. Cela signifie qu'un franc sur deux est en fait dépensé par d'autres prestataires de services publics ou reversé en aides individuelles sans contrepartie. Autrement dit, l'Etat n'a pas une prise directe sur la moitié des charges brutes qui figurent dans son budget et dans ses comptes. Il exerce son influence à travers ses compétences réglementaires ou au moyen de directives. Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la multiplication de freins qui exigeraient à chaque fois des majorités qualifiées au risque de blocages qui remettraient gravement en cause la crédibilité de l'Etat. Il préfère entreprendre et mener des réformes, par exemple sur la gouvernance de l'Etat, les prestations fournies, les subventions octroyées et la relation avec le citoyen-usager. Le Conseil d'Etat a été soutenu en ce sens par votre Autorité lors de sa session de février 2010 avec l'adoption du rapport 10.002 "Redressement des finances et réforme de l'Etat". Cela témoigne d'une volonté de changement dans le domaine du subventionnement qui, aux yeux du Conseil d'Etat, ne saurait être compatible avec l'esprit de l'initiative "Frein au démantèlement social".

L'application du texte de l'initiative n'est pas possible, en raison du flou de l'alinéa proposé par les initiants. La notion de "subvention inscrite au budget" est confuse, tout comme la manière d'interpréter le texte de l'initiative. Car au fond, qu'est-ce qu'une diminution de subvention ? Une diminution du montant inscrit au budget ne signifie pas forcément une baisse de subvention, notamment de prestations individuelles. La part de gâteau disponible dépend non seulement de sa taille, mais aussi du nombre de convives.

Le Conseil d'Etat a aussi relevé les problèmes de compétences dans le domaine des subventions. En effet, certaines lois délèguent clairement la fixation et l'octroi de subventions au Conseil d'Etat.

Contrairement aux initiants, le Conseil d'Etat est convaincu qu'un équilibre durable des comptes est primordial. A long terme, seul un Etat fort est en mesure de soutenir les plus défavorisés. Afin de pouvoir poursuivre sereinement les réformes à entreprendre au sein de l'Etat, et du fait du caractère trop général et difficilement applicable du texte présenté, le Conseil d'Etat recommande le rejet de l'initiative populaire "Frein au démantèlement social" et vous invite à la soumettre au peuple sans contre-projet.

1. INTRODUCTION

Les mécanismes de maîtrise des finances ont été mis en œuvre pour la première fois lors de la préparation du budget 2006. A cette époque, le Conseil d'Etat a pris la décision de faire entrer en vigueur au 1er juillet 2005 la loi du 22 février 2005 portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil et la loi sur les finances. Malgré les difficultés financières de l'époque, le Conseil d'Etat entendait répondre sans attendre à la volonté clairement manifestée par le peuple neuchâtelois, lors de la votation populaire du 5 juin 2005, sur la modification de la Constitution introduisant lesdits mécanismes. Cette disposition avait en effet été adoptée par plus de 85% des Neuchâtelois.

Le budget 2006 a pu être bouclé et adopté par le Grand Conseil dans le respect des limites du frein grâce à un paquet de mesures d'accompagnement limitées dans le temps incluant notamment des diminutions linéaires de subventions, ainsi qu'une participation extraordinaire des grandes fortunes.

C'est dans le sillage de ce processus que le Parti ouvrier populaire (POP) a lancé en 2006 une initiative populaire constitutionnelle intitulée "Frein au démantèlement social", dont la teneur est la suivante:

Les électrices et électeurs du canton de Neuchâtel, en vertu des articles 97 et suivants de la loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984, demandent par la présente initiative que la Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 soit modifiée comme suit:

Art. 57 al. 5 (nouveau)

Toute réduction d'une subvention inscrite au budget doit être votée à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Disposition transitoire

L'art. 57 al. 5 entre en vigueur immédiatement après son acceptation par le peuple. Le premier budget de référence est celui de l'exercice budgétaire en cours lors de l'acceptation par le peuple.

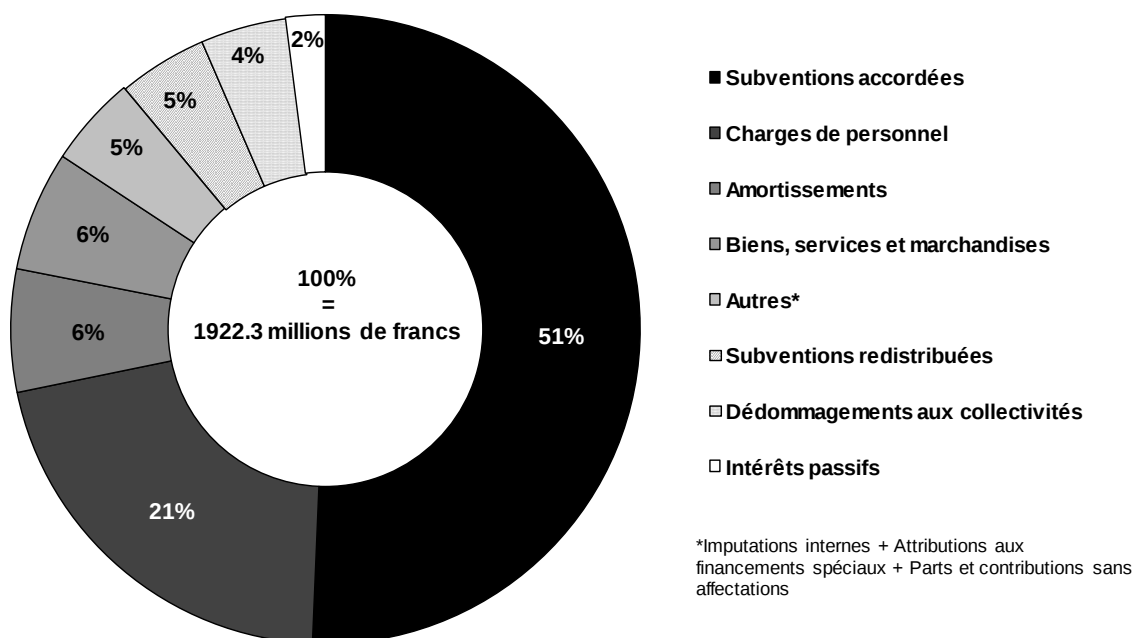
L'initiative a recueilli le nombre de signature exigé par la loi et a été déclarée recevable par le Grand Conseil le 27 mars 2007. Comme le prévoit l'article 107, alinéa 4, de la loi sur les droits politiques, le Conseil d'Etat aurait dû présenter un rapport au Grand Conseil d'ici au 22 décembre 2008.

L'année 2009 a néanmoins été mise à profit pour rencontrer les initiants et le Conseil d'Etat leur a fait part de l'état de ses réflexions.

2. CONSIDERATIONS GÉNÉRALES

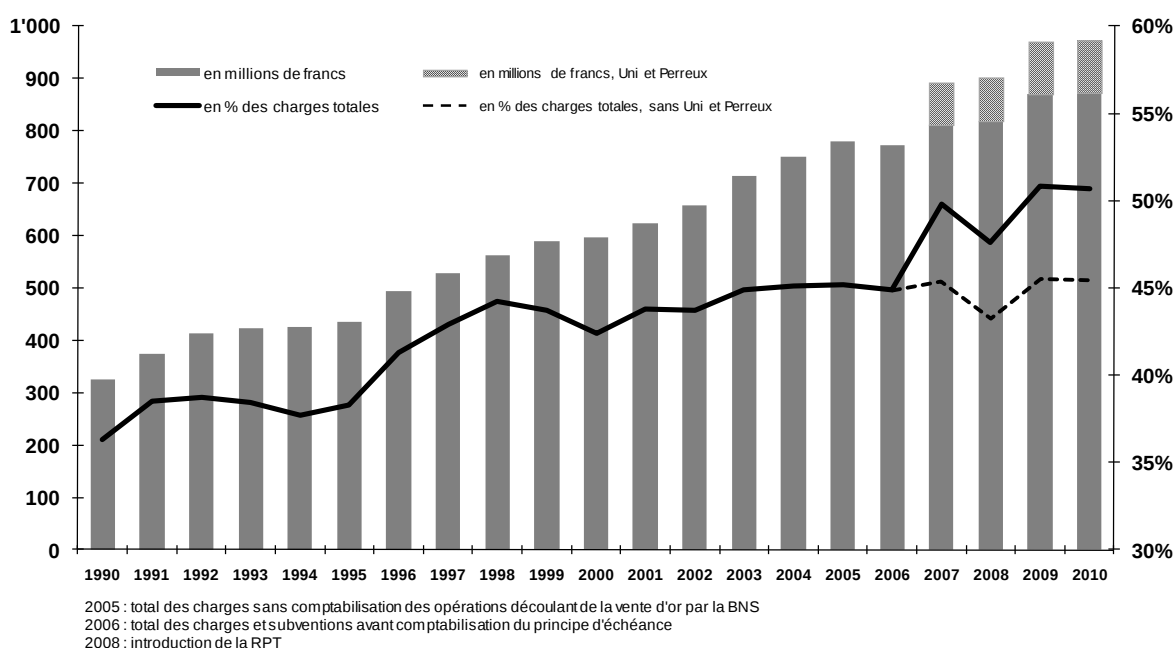
Dans le cadre de l'élaboration du budget 2010 notamment, le Conseil d'Etat s'est longuement penché sur l'importance du montant des subventions accordées dans le budget de l'Etat. Ces dernières totalisent 50,7% des charges brutes dans les comptes 2010 (cf. graphique 1). Cela signifie qu'un franc sur deux est en fait dépensé par d'autres prestataires de services publics comme par exemple l'HNe, l'Université, la HE-ARC, etc. ou reversé en aides individuelles sans contrepartie. Autrement dit, l'Etat n'a pas une prise directe sur la moitié des charges brutes qui figurent dans son budget et dans ses comptes. Il exerce son influence à travers ses compétences réglementaires ou au moyen de directives.

Graphique 1: Répartition des charges par nature (comptes 2010)



Cet effet dynamique se traduit dans les chiffres: le poids des subventions accordées, en rapport des charges brutes totales, est passé de 36,3% à 50,7% entre les comptes de 1990 et 2010 (cf. graphique 2). Cette croissance a pu être influencée par de nouveaux modes de comptabilisation. Mais les opérations les plus importantes (Université, dès 2007, et Hôpital psychiatrique de Perreux, à partir de 2009) expliquent seulement 5,3% de l'augmentation de la part des charges brutes consacrée aux subventions.

Graphique 2: Evolution des subventions accordées par l'Etat de Neuchâtel
avec et sans l'Université et l'Hôpital psychiatrique de Perreux qui sont dorénavant comptabilisés
dans les subventions (Université dès 2007 et Perreux dès 2009)



Sur la période 1990-2010, on constate aussi que le taux de croissance annuel moyen des subventions atteint 5,7%. Il est largement supérieur à celui des charges brutes totales de l'Etat (3,9%). Cela signifie en d'autres termes que le temps de doublement des montants alloués aux subventions accordées s'élève à 12,5 ans; c'est 1,4 fois plus rapide que le temps de doublement des charges brutes totales de l'Etat que l'on peut estimer à 18,1 ans. Cette évolution décalée dans le temps risque donc de renforcer toujours plus la part des subventions dans les budgets de l'Etat, une tendance d'autant plus inquiétante qu'elle concerne, rappelons-le, des dépenses que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne maîtrisent pas directement.

Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur les mesures à prendre pour freiner l'évolution préoccupante des dépenses de transferts, en particulier les subventions. Il a pris connaissance des travaux menés en application de la loi sur les subventions du 1^{er} février 1999. Il a constaté que la démarche actuellement en place, aussi utile soit-elle, connaît certaines limites et qu'elle bute, notamment, sur la question de la gouvernance des partenariats. A titre indicatif, un inventaire détaillé et chiffré des subventions est joint au présent rapport. Il s'agit d'une première ébauche issue des travaux effectués depuis 2004 dans le cadre de l'évaluation des subventions. Cet inventaire sera complété et affiné à l'avenir mais il semblait opportun que votre Autorité en soit déjà informée.

Cet aspect de la gouvernance des partenariats fait partie intégrante du rapport 10.002 concernant le redressement des finances et la réforme de l'Etat que votre Autorité a accepté lors de la session de février 2010. Cela témoigne d'une volonté de changement dans le domaine du subventionnement qui, aux yeux du Conseil d'Etat, ne saurait être compatible avec l'esprit de l'initiative "Frein au démantèlement social".

3. INITIATIVE "FREIN AU DÉMANTELEMENT SOCIAL"

La démarche du POP doit être replacée dans le contexte de l'adoption du budget 2006 et du train de mesures linéaires qui l'accompagnait, comme l'illustre fort bien l'argumentaire accompagnant la feuille de récolte des signatures: la priorité doit être donnée au bien-

être de la population neuchâteloise, plutôt qu'aux chiffres du budget. En vertu du principe "qu'il est plus important de soutenir la population, que d'équilibrer les comptes de l'Etat", le POP tire un parallèle entre les diminutions de subventions et les gisements de recettes potentielles offerts par les bénéfices des entreprises exonérées dans le cadre de la promotion économique. Néanmoins et compte tenu de la votation du 19 juin 2011 sur la réforme de la fiscalité des personnes morales, cet argument n'est plus valide.

L'initiative vise à ajouter à l'article 57 de la Constitution cantonale consacré aux finances un alinéa 5 qui exige que les diminutions de subventions soient soumises à une majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, ceci par analogie aux *"lois et aux décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes, une diminution ou une augmentation importante de ses recettes fiscales"* (art. 57, al. 3), ou *"une dérogation aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement"* (art. 57, al. 4).

Les subventions visées par l'initiative concernent des domaines jugés indispensables par le POP. Selon lui, elles représentent 770 millions de francs dans le budget 2005, sur un budget total de 1,6 milliard, et sont réparties comme suit:

SECTEURS	MONTANTS EN MILLIONS DE FRANCS
AVS	150
Hôpitaux	207
Écoles	77
Chômage	20
Subsides d'assurance-maladie	82
Institutions sociales (home, asile, etc.)	49
Diverses autres subventions (culture, associations, etc.)	185
TOTAL	770

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

4.1. Examen d'un frein aux subventions

Le Conseil d'Etat a procédé à une première appréciation de l'initiative. Dans un premier temps, il a estimé que si l'initiative visait à freiner une réduction des subventions, il était en contrepartie opportun de compléter le texte de l'initiative par un mécanisme permettant de maîtriser leur hausse. En effet, la part de celles-ci dans les dépenses totales de l'Etat a augmenté de manière très importante par rapport aux autres groupes de charges. A titre d'illustration, relevons que le montant des subventions accordées en 2000 était de 596 millions et les charges de personnel de 336 millions, contre respectivement 974 millions (+63%) et 406 millions (+21%) dans les comptes 2010. Cette hypothèse a donc été étudiée en détail, en s'inspirant des expériences réalisées dans le canton de Fribourg en matière de maîtrise des subventions.

A l'image du frein aux dépenses, un frein aux subventions doit mettre en relation les subventions nettes accordées par l'Etat et les ressources à disposition basées sur le revenu déterminant. Selon cette hypothèse, la réponse à l'initiative pourrait se décomposer en deux volets: d'une part, la mise en place d'un frein à la baisse des

subventions énumérées par le POP; d'autre part un mécanisme visant à contenir l'évolution du montant des subventions en passant par un frein à la hausse.

Après analyse, le Conseil d'Etat a renoncé à proposer un tel mécanisme qui postule à la base une situation structurelle assainie et maîtrisée, ce qui est très loin d'être le cas aujourd'hui. D'autre part, ce type de frein aurait constitué une sorte de "sous-frein" aux dépenses.

4.2. Réponse à l'initiative

La piste d'un frein à la hausse étant écartée, le Conseil d'Etat a examiné les possibilités de réponses à l'initiative, qui consiste à mettre en place un frein à la baisse de certaines subventions (prestations sociales). Comme remarque liminaire, nous relevons qu'à notre connaissance, le canton de Neuchâtel serait le premier à se pourvoir d'un tel frein.

L'acception telle quelle de l'initiative n'est pas possible en raison du flou de l'alinéa proposé par les initiants, en particulier sur ce que l'on entend par la notion de subvention inscrite au budget et comment interpréter le texte de l'initiative: au fond, qu'est-ce qu'une diminution de subvention ? Une diminution du montant inscrit au budget ne signifie pas forcément une baisse des prestations individuelles. La part de gâteau disponible dépend non seulement de sa taille, mais aussi du nombre de convives. Le Conseil d'Etat a aussi relevé les problèmes de compétences dans le domaine des subventions. En effet, certaines lois délèguent clairement la fixation et l'octroi de subventions au Conseil d'Etat.

Le rejet de l'initiative avec un contre-projet constitutionnel applicable s'est avéré être une option envisageable. Cependant, la proposition que le Conseil a formulée n'a pas obtenu l'aval des initiants et le choix a été fait de maintenir le texte de leur initiative. Il s'avère pourtant, qu'en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple, le texte visant à rendre celle-ci applicable soit proche du texte soumis aux initiants.

Toutefois, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les initiants, d'ordinaire opposés aux mécanismes de frein, reconnaissent que parfois de tels mécanismes ne sont pas inutiles. Cependant, il estime que la multiplication de freins n'est pas souhaitable dans la situation actuelle. D'autant plus qu'il n'apparaît pas clairement que la solution proposée puisse garantir que les prestations, notamment dans le domaine social, ne soient pas diminuées comme le sous-entend l'initiative. Le montant d'une subvention inscrite au budget est certes un bon indicateur de l'intensité du soutien apporté par l'Etat, mais uniquement au niveau global et non en termes de prestations individuelles. A titre d'illustration, prenons la subvention dévolue au domaine de l'aide matérielle qui connaît une forte croissance ces dernières années, sans que cela soit lié à une amélioration notoire pour ses bénéficiaires en termes de montants perçus. L'initiative ne permet pas de différencier l'effet "volume", en termes de coût global, de l'effet "qualité", en termes d'intensité de soutien. Parfois, à l'image du domaine de l'aide matérielle, il appartient au Grand Conseil de définir le "volume", à travers le budget et les lois, et au Conseil d'Etat de définir la "qualité", à travers des directives et règlements.

Le Conseil d'Etat attire également votre attention sur les blocages que pourraient entraîner la multiplication de freins exigeant à chaque fois des majorités qualifiées. Si l'initiative est acceptée, une proposition de réduction de subvention accompagnant un budget, comme celui de 2006, exige d'être approuvée par un premier vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes. Si cette majorité n'est pas réunie, la proposition n'est pas acceptée. Si les critères du frein aux dépenses ne sont plus respectés dans un tel cas de figure - qui pourrait se présenter dans des circonstances similaires à celles du budget 2006 -, il faut alors procéder à un second vote à la majorité qualifiée pour déroger aux mécanismes de maîtrise des finances et adopter le budget; à moins d'opérer des coupes linéaires dans d'autres groupes de charges, comme la masse salariale ou les biens,

services et marchandises. On le constate aisément, l'introduction du frein au démantèlement social proposé par le POP pourrait bien entraîner un refus systématique du budget et, partant, créer des situations de blocages non seulement dommageables pour l'Etat, mais encore préjudiciables pour ses partenaires et les bénéficiaires de subventions. Ce n'est certainement pas le souhait des initiants.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé plus haut, le domaine des subventions fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre du programme de redressement des finances et de la réforme de l'Etat, adopté par le Grand Conseil, et dont la section cinq du rapport est entièrement consacrée à la révision de la gouvernance des partenariats. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer que l'initiative proposée défende le même esprit que celui nécessaire dans l'avancement de ces réformes indispensables pour l'Etat.

Contrairement aux initiants, le Conseil d'Etat est convaincu qu'un équilibre structurel des comptes de l'Etat est primordial. Seul un Etat financièrement fort peut soutenir la population qui en a le plus besoin. En l'absence d'équilibre durable, l'Etat doit s'endetter pour faire face à ses obligations. Cet endettement pèse à son tour sur les charges de fonctionnement et réduit encore la marge de manœuvre. L'Etat est dans l'incapacité de revaloriser son patrimoine ou de financer des projets d'avenir. Le déséquilibre est une menace pour la prospérité des générations futures. Est-ce vraiment ce que nous voulons léguer à nos enfants ? D'autres cantons ont compris la nécessité de tendre à l'équilibre financier. L'introduction de la RPT a favorisé l'apparition d'une concurrence fiscale et financière rude. La plupart des cantons ont entamé des réformes profondes qui leur permettent aujourd'hui de dégager de meilleurs résultats, comme l'illustrent les comptes 2010. Cette tendance se traduit par une réduction de l'endettement, donc par des charges d'intérêts plus faibles qui, à leur tour, permettent de dégager des marges de manœuvre pour des baisses fiscales et pour assumer plus facilement le rôle de stabilisateur conjoncturel dévolu aux Etats en période de crise. Les cantons réformés deviennent ainsi plus attractifs et créent des ressources supplémentaires qui améliorent davantage leur situation. C'est une dynamique positive qui s'installe, dont notre canton ne bénéficie pas aujourd'hui.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES

L'initiative n'a pas de conséquences financières directes dans le sens de dépenses nouvelles ou supplémentaires. Des conséquences indirectes sont possibles, mais non chiffrables à ce stade, en "gelant" le montant de certaines subventions accordées et en freinant les réformes à entreprendre en terme de gouvernance des partenariats.

6. CONCLUSION

Bien que convaincu de l'utilité de mécanismes de frein, le Conseil d'Etat ne peut souscrire à celui proposé par l'initiative déposée par le Parti ouvrier populaire.

D'une part, il apparaît que le texte de l'initiative et la notion de baisse de subvention doivent être précisés. L'acception telle quelle de l'initiative n'est pas possible en raison du flou de l'alinéa proposé par les initiants, en particulier sur ce que l'on entend par la notion de subvention inscrite au budget et comment interpréter le texte de l'initiative: au fond, qu'est-ce qu'une diminution de subvention ? Une diminution du montant inscrit au budget ne signifie pas forcément une baisse des prestations individuelles. Le Conseil d'Etat a

aussi relevé les problèmes de compétences dans le domaine des subventions. En effet, certaines lois délèguent clairement la fixation et l'octroi de subventions au Conseil d'Etat.

D'autre part, le domaine des subventions fait l'objet d'une attention particulière du Conseil d'Etat dans le cadre du programme de redressement des finances et de la réforme de l'Etat, qui est difficilement compatible avec l'initiative proposée.

Pour toutes ces raisons, et en affirmant sa volonté de poursuivre les réformes de l'Etat, le Conseil d'Etat vous recommande le rejet de l'initiative populaire "Frein au démantèlement social" et vous invite à la soumettre au peuple sans contre-projet.

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

Neuchâtel, le 22 juin 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
Soumettant au vote du peuple
l'initiative constitutionnelle populaire cantonale
"Frein au démantèlement social"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;
vu la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 juin 2011,
décède:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative constitutionnelle populaire cantonale "Frein au démantèlement social", présenté sous la forme d'un projet rédigé ainsi:

Les électrices et les électeurs du canton de Neuchâtel, en vertu des articles 97 et suivants de la loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984, demandent par la présente initiative que la Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 soit modifiée comme suit:

Art. 57 al.5 (nouveau)

Toute réduction d'une subvention inscrite au budget doit être votée à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Disposition transitoire

L'art. 57 al. 5 entre en vigueur immédiatement après son acceptation par le peuple. Le premier budget de référence est celui de l'exercice budgétaire en cours lors de l'acceptation par le peuple.

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Voir document séparé

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
2. CONDITIONS GENERALES	3
3. INITIATIVE "FREIN AU DEMANTELEMENT SOCIAL"	4
4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT	5
4.1. Examen d'un frein aux subventions.....	5
4.2. Réponse à l'initiative	6
5. INCIDENCES FINANCIERES.....	7
6. CONCLUSIONS	7
 Décret soumettant au vote du peuple l'initiative constitutionnelle Populaire cantonale "Frein au démantèlement social"	 9
 ANNEXES	
Annexe 1 Inventaire des subventions / Etat au 31 décembre 2009 voir brochure séparée.....	10