

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'une deuxième étape du programme d'assainissement des
finances**

(Du 5 octobre 2016)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le budget 2017 et le plan financier et des tâches (PFT) 2018-2020 font état d'une brutale dégradation des recettes. Ils présentent des déficits allant de 68,9 millions (budget 2017) à 134 millions de francs (PFT 2019) et qui se situent clairement en dehors des limites du frein à l'endettement. Afin de rétablir la situation, le Conseil d'État présente à votre Autorité un nouveau programme d'assainissement des finances (2^{ème} étape), conformément à l'art. 14, al. 5 LFinEC qui a la teneur suivante :

«⁵Lorsque les données financières du plan financier et des tâches s'écartent des limites définies aux articles 30 à 32, l'exécutif indique les mesures qu'il propose pour y remédier. »

Cette seconde étape fait suite au programme d'assainissement des finances 2017-2019, objet du rapport 15.055 débattu par votre Autorité en date du 22 juin 2016, qui visait à répondre à la motion 13.186 fixant un objectif d'amélioration de 164 millions de francs (base comptes 2012).

Le présent rapport n'est pas accompagné de décret. Il s'agit d'un programme portant sur un objectif d'améliorations financières d'un montant d'environ 100 millions de francs à réaliser sur trois ans, pour moitié environ par une réduction des charges de l'État. Certaines propositions sont déjà formulées sous formes de mesures concrètes, d'autres nécessitent encore d'être approfondies et formulées plus précisément avant de pouvoir être mises en œuvre.

Les mesures identifiées ayant une incidence sur le budget 2017 feront l'objet de propositions d'amendements avant la session de décembre 2016, et seront accompagnés, si nécessaire, des modifications de lois et de décrets y relatifs.

D'autres mesures ne prenant effet qu'à partir de 2018 feront au besoin l'objet de rapports ultérieurs à votre Autorité.

De façon générale, ce deuxième programme d'assainissement doit permettre de préserver les prestations essentielles de l'État et sa maîtrise financière, et donc la crédibilité de son action. En maintenant des objectifs d'investissement ambitieux, ce programme atteste aussi de la volonté d'entretenir des dynamiques positives et de saisir les opportunités – bien réelles – que notre canton a de rebondir.

1. CONTEXTE FINANCIER

1.1. Axes d'action suivis depuis le début de législature

Dès le début de la législature, le Conseil d'État s'est attelé à l'assainissement des finances de l'État en travaillant sur trois axes :

1. Reprendre progressivement la maîtrise de l'évolution des charges dynamiques.
2. Envisager des réductions de charges par :
 - a. l'abandon de certaines prestations,
 - b. la recherche de gains d'efficacité et de synergies aussi bien au sein de l'État que de ses partenaires.
3. Stimuler les revenus.

Dans la même logique, le Conseil d'État a cherché à maintenir, voire à accroître, les enveloppes financières destinées à soutenir les logiques vertueuses (développement de la prospérité, mesures préventives, investissements, etc.).

Cette approche fonctionne et reste la seule à même de ramener à terme un équilibre financier durable, sans asphyxier l'État, ni abandonner la responsabilité qui est la sienne à l'égard de la collectivité, respectivement de celles et ceux pour qui ses prestations sont essentielles.

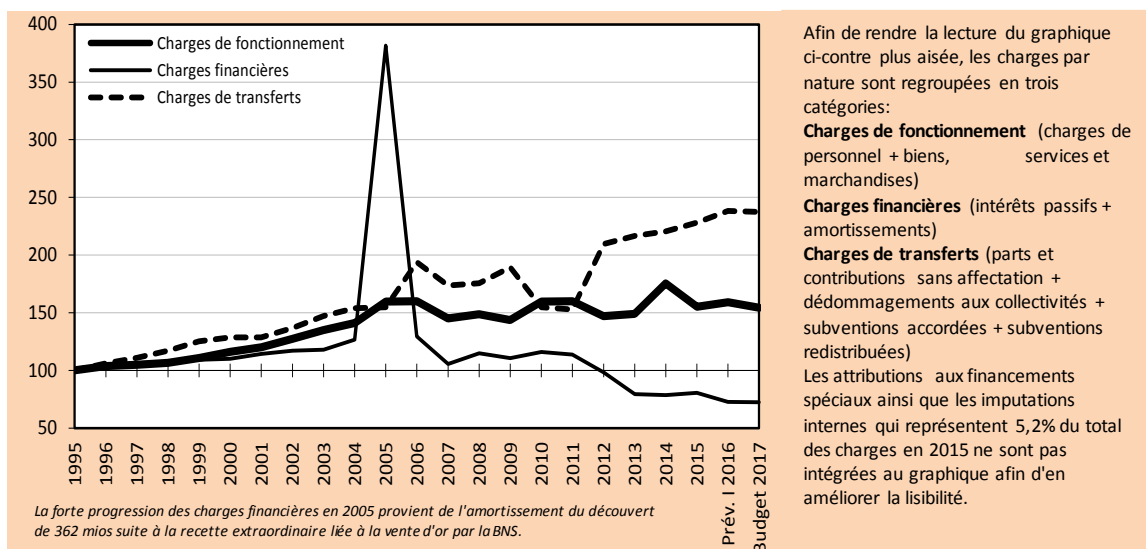
L'étude BAK-Basel a d'ailleurs confirmé que, pour l'essentiel, la situation financière délicate de l'État est la conséquence des faiblesses de ses structures démographiques, économiques et sociales et non d'une inefficacité de l'État ou d'un niveau de prestations individuelles plus généreuses qu'ailleurs.

Les principales évolutions constatées ces dernières années par grands groupes ou domaines de charges et de revenus sont mises en évidence dans les deux chapitres suivants et attestent de ce qui précède et de l'efficacité des actions déployées en matière de maîtrise des charges.

1.2. Évolution des charges par nature et par domaines

1.2.1. Évolution des principales charges par nature (en mio Fr.)

1995 = Indice 100

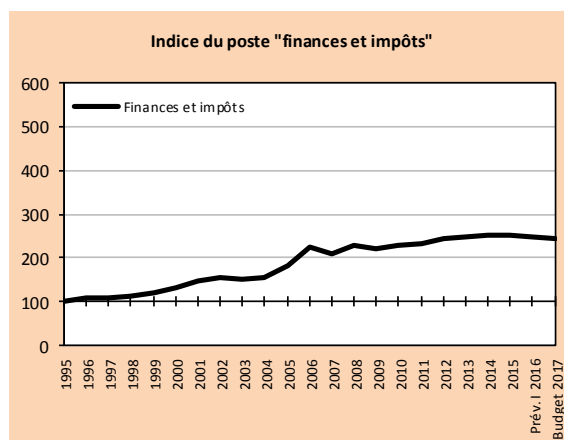
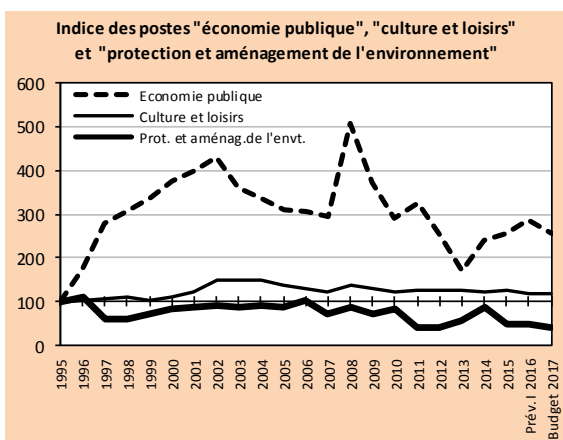
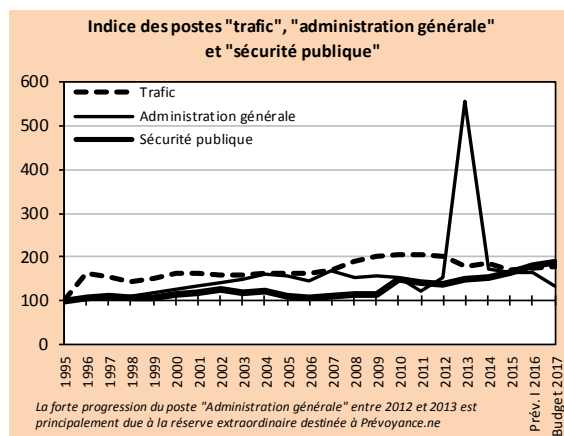
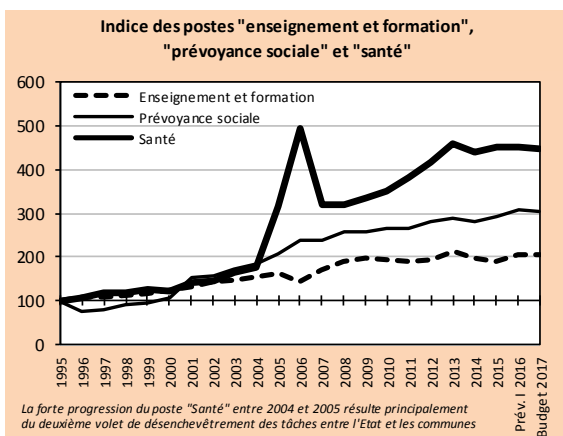


Principaux constats

- Les charges de transferts, qui représentent près de 65% des charges totales de l'État, ont plus que doublé entre 1995 et 2015. Bien que les variations soient irrégulières, il ressort une tendance à la hausse au cours des années, hausse progressivement ralentie au cours de la précédente législature. A partir de 2015-16, on observe un plafonnement, voire un léger fléchissement.
- En comparaison et malgré une complexité croissante des activités étatiques ainsi qu'un quasi doublement du budget de l'État, les charges de fonctionnement, après une hausse de 50% jusque dans le milieu des années 2000, connaissent depuis lors une stabilisation accompagnée d'un recul à partir de 2015, ce qui met en évidence l'importance des efforts entrepris ces dernières années pour maîtriser ces charges.
- Les charges financières ont connu une progression relativement plate et sont en nette régression depuis 2012, compte tenu de la baisse marquée des taux d'intérêt. Le pic de 2005, exceptionnel, est lié à l'amortissement partiel du découvert consécutivement aux versements par la BNS aux cantons, des bénéfices liés à la vente d'or excédentaire. Le niveau d'endettement, qui a atteint un pic en 2004, a reculé depuis, suite au montant reçu en 2005 par notre canton sur les ventes d'or excédentaires de la BNS, et des nombreuses mesures d'économies prises dans le prolongement notamment de l'introduction avec l'exercice budgétaire 2006 des mécanismes du frein à l'endettement. En 2015, le niveau d'endettement avoisinait celui de 1995.

1.2.2. Évolution des principaux domaines de tâches (en mio Fr.)

1995 = Indice 100



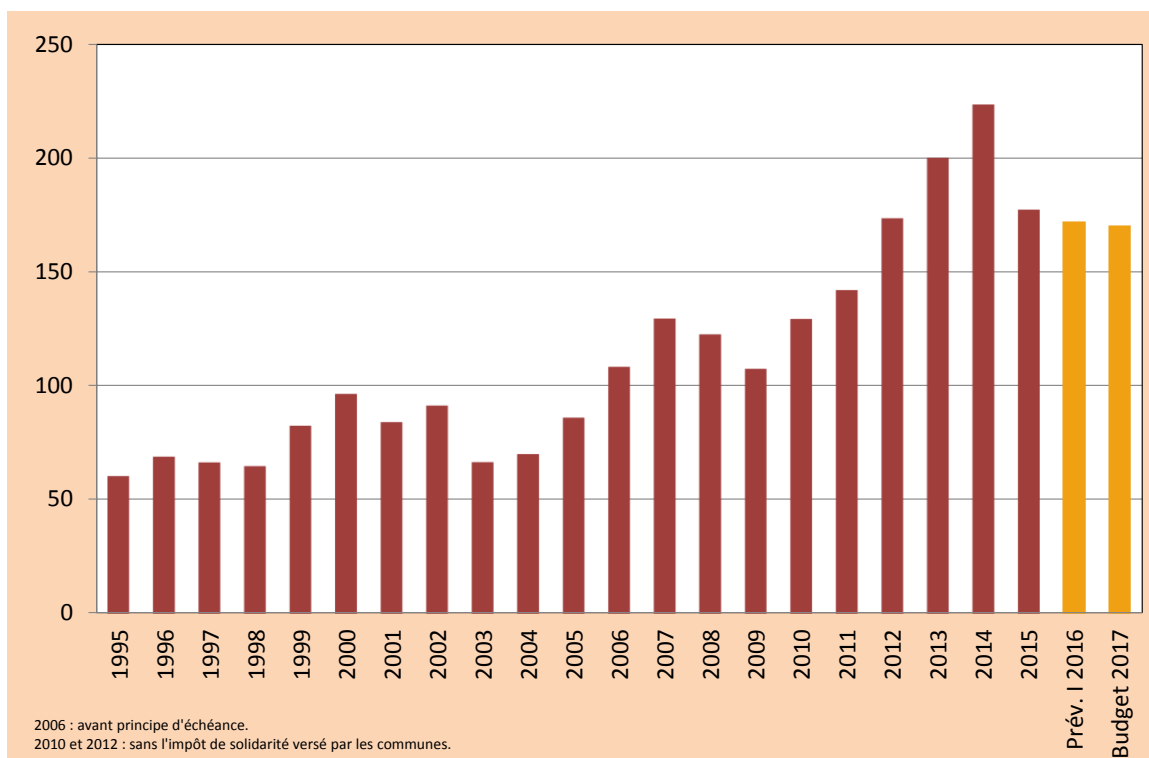
Principaux constats

- Les principaux domaines de tâches que sont l'Enseignement et formation, la Prévoyance sociale et la Santé, qui représentent à eux trois plus de 75% des dépenses de l'État, sont ceux qui connaissent des hausses les plus marquées et durables, avec toutefois des niveaux de progression différents. On observe pour ces trois domaines une stabilisation, voire un fléchissement à partir de 2015-16. Cela dénote l'important travail de maîtrise de ce groupe de charges dynamiques mené par le Conseil d'État.
- La plupart des autres domaines progressent plus faiblement dans la durée. La sécurité publique croît au cours des dernières années notamment sous l'effet du regroupement des forces de police au niveau cantonal et des développements indispensables dans le secteur pénitentiaire. L'Économie publique connaît de fortes variations en dents de scie, la Protection et aménagement de l'environnement est en recul, et le domaine Finances et impôts connaît une forte augmentation en 2004-2005 (et un doublement en 10 ans), suivie d'un tassement.
- Le pic observé dans le domaine de l'Administration est lié à la recapitalisation de prévoyance.ne.

1.3. Évolution des recettes fiscales

1.3.1. Évolution des revenus d'impôts des personnes morales (en mio Fr.)

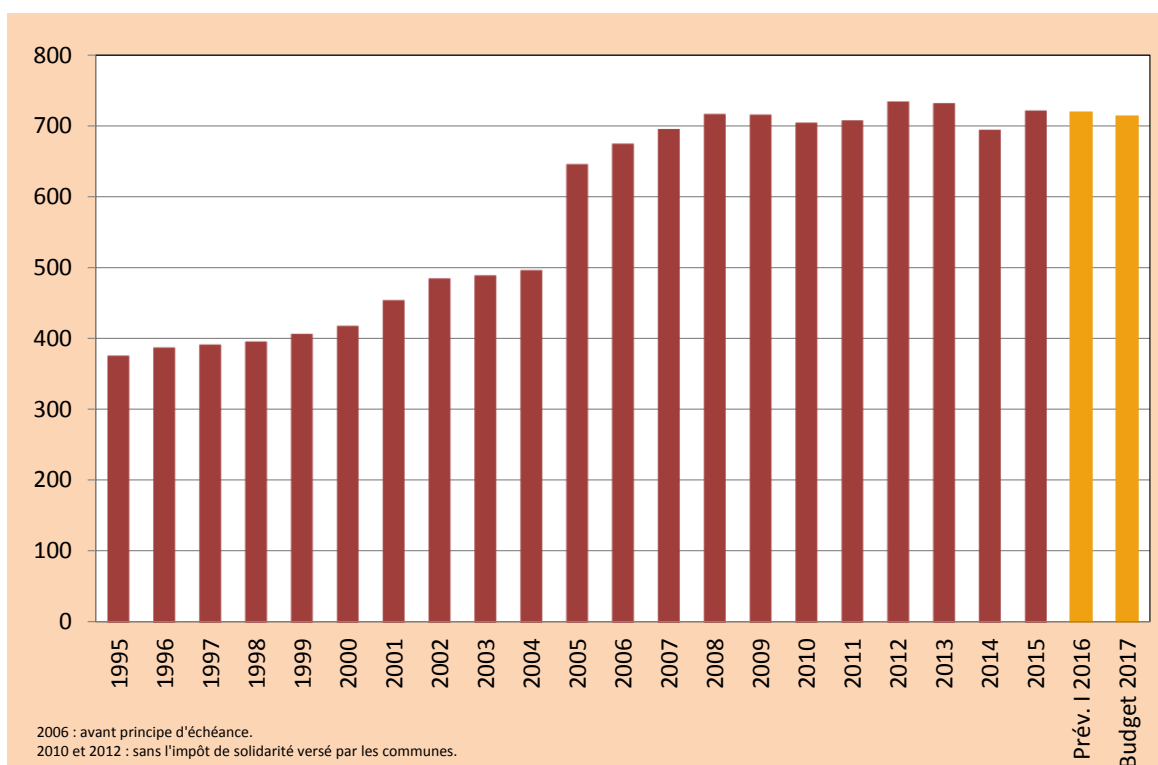
1995 = Indice 100



Principaux constats

- On relève la forte progression du revenu d'impôts des personnes morales à partir de l'introduction de la réforme de la fiscalité intervenue dès 2010, avec un pic maximum de plus de 220 millions de francs observé en 2014. Le recul marqué dès 2015 traduit le fort retournement conjoncturel observé depuis lors.
- En faisant abstraction de la bascule d'impôt intervenue en 2014 (passage du coefficient de 100 à 123 en faveur de l'État dans le cadre de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes), on relève que l'année 2015 (année clôturée la moins favorable depuis l'entrée en vigueur de la réforme fiscale des personnes morales) comptabilise un montant nettement plus élevé (Fr. 150,1 millions pour un coefficient de 100) que la meilleure année d'avant la réforme, qui était 2007 (129,5 millions). Cela démontre que le recul constaté depuis 2015 n'est pas induit par la réforme de la fiscalité, mais est clairement de nature conjoncturelle.

1.3.2. Évolution des revenus d'impôts des personnes physiques (en mio Fr.)



Principaux constats

- Le saut observé entre 2004 et 2005 est lié à la bascule de 30 points d'impôts entre l'État et les communes, dans le cadre du second désenchevêtrement des tâches.
- La baisse des recettes en 2014 est due principalement à l'entrée en vigueur de la nouvelle bascule d'impôts entre le canton et les communes.
- Par ailleurs, le déploiement de la réforme de la première étape de la fiscalité des personnes physiques à partir de 2013 induit à brève échéance une diminution des montants perçus, qui est juste compensée par l'augmentation de la masse imposable et par les effets de l'amnistie fiscale en vigueur en 2015-16.
- Hormis ces effets ponctuels, les revenus d'impôts des personnes physiques demeurent relativement stables et progressent faiblement.

1.4. Nouvelles recettes

De nouvelles recettes ont été introduites depuis le début de la législature et s'élèvent, pour les principales (cf. annexe 1) à quelque 8,3 millions de francs, dont l'essentiel concerne le relèvement de l'impôt foncier (+3,6 millions), l'augmentation de la contribution des employeurs au FFPP (+2,1 millions), et la redevance sur l'électricité (+2 millions, à confirmer par le Grand Conseil).

La deuxième étape de relèvement de l'impôt foncier fait l'objet d'une proposition soumise par le biais du budget 2017. La proposition de redevance sur l'électricité, objet du rapport 16.023 du 11 mai 2016, doit encore être débattue par votre Autorité.

D'autres sources de revenus connaissent par ailleurs une évolution négative intrinsèque, à l'image du produit de la taxe sur les véhicules, qui se réduit au gré de l'évolution des performances écologiques des véhicules.

1.5. État de mise en œuvre de la première étape d'assainissement

Résumées dans le programme d'assainissement financier (rapport 15.055), les mesures envisagées jusqu'à ce jour sont aujourd'hui mises en œuvre ou en cours, à l'exception de celles refusées ou renvoyées par le Grand Conseil et le Peuple.

Les mesures prises depuis le début de législature intégrées dans le budget 2017 et le PFT 2018-2020 totalisent 120 millions en 2017 et 158 millions de francs à l'horizon 2020. En ajoutant les mesures refusées par le Grand Conseil, de plus de 6 millions de francs (cf. annexe 2), la somme totale s'élève à 164 millions de francs en 2020, et est conforme à l'objectif fixé dans la motion 13.186 adoptée par votre Autorité.

Certaines des mesures refusées demeurent à l'étude vu l'ampleur des efforts à solliciter dans tous les domaines pour atteindre les objectifs fixés.

1.6. Le canton de Neuchâtel face à de nouveaux défis

Malgré la pertinence de l'approche adoptée jusqu'ici, le canton de Neuchâtel est aujourd'hui confronté à des difficultés nouvelles et qui se cumulent, qui imposent d'envisager une deuxième étape au programme d'assainissement. Ces difficultés sont notamment :

- la détérioration rapide et conséquente de la fiscalité des personnes morales, sous l'effet conjugué de la situation économique internationale atone, du renforcement massif de la valeur du franc suisse depuis 2015 et de ses effets conjoncturels ainsi que de la forte exposition structurelle de notre économie cantonale,
- la détérioration rapide et massive, pour une part non prévisible, des contributions de la Confédération et des autres cantons au titre de la RPT,
- les limites des capacités des communes à se réformer et à absorber, du moins dans le rythme envisagé, une part de l'effort d'assainissement, ce malgré une situation d'ensemble moins défavorable que celle de l'État.

En outre, ces difficultés s'additionnent aux défis qui touchent tous les cantons et notamment :

- la croissance des charges liées à l'accueil au titre de l'asile,
- l'évolution de la démographie et en particulier le vieillissement de la population (et ses conséquences sur les systèmes social, sanitaire et de prévoyance),

et à ceux que Neuchâtel a hérités du passé, en particulier :

- la situation de la caisse de pensions,
- le haut niveau d'endettement de certaines entités parapubliques.
- les besoins d'assistance élevés de la population (chômage, aide sociale, PC, AI, etc.).

La situation qui en découle est un déficit prévisible des comptes de fonctionnement de l'ordre de 75 millions de francs aux comptes 2016 et, malgré de nombreuses mesures déjà intégrées au projet de budget, un résultat du compte de fonctionnement négatif à hauteur de 70 millions de francs pour l'exercice 2017. Aucune amélioration significative n'est en outre perceptible avant 2019 ou 2020.

Pour le Conseil d'État, se contenter d'observer cette situation reviendrait à affaiblir durablement la capacité d'action et la crédibilité de l'État. De nouvelles mesures spécifiques d'assainissement doivent donc être décidées sans attendre, dans le cadre d'un débat politique.

Le Conseil d'État a toutefois dû prendre acte qu'aucun consensus n'a pu émerger de la commission financière du Parlement en plus d'un an de travail sur la première étape du programme d'assainissement. Il s'est donc résolu à proposer, avec le budget 2017 et le plan financier 2018-2020 conformément aux exigences de la LFinEC, une deuxième étape du plan d'assainissement.

2. OBJECTIFS POLITICO-FINANCIERS

Pour le Conseil d'État, les orientations retenues dès le début de la législature (notamment dynamique de prospérité et stimulation des recettes, contrôle de l'évolution des charges dynamiques, réformes des structures et de la gestion) doivent être poursuivies. Cette seconde étape ne vient donc pas contredire ces orientations, mais les compléter, parfois les nuancer vu l'ampleur du défi à relever.

Le Conseil d'État a ainsi retenu des domaines dans lesquels les autorités disposent d'une certaine latitude de choix pour la nature et le niveau des prestations offertes à la collectivité, respectivement ceux dans lesquels il considère que la recherche de synergies ou la réforme des structures sont encore possibles.

Vu la nécessité d'intervenir rapidement, il a retenu des objectifs généraux dans quelques grands domaines de charges et donné mandat aux départements de mettre en œuvre les mesures adéquates pour atteindre ces objectifs dans un délai de 3 ans au plus, avec de premiers effets attendus dès 2017 déjà dans chacun de ces domaines. Les mesures précises seront définies également en associant les partenaires concernés à la démarche.

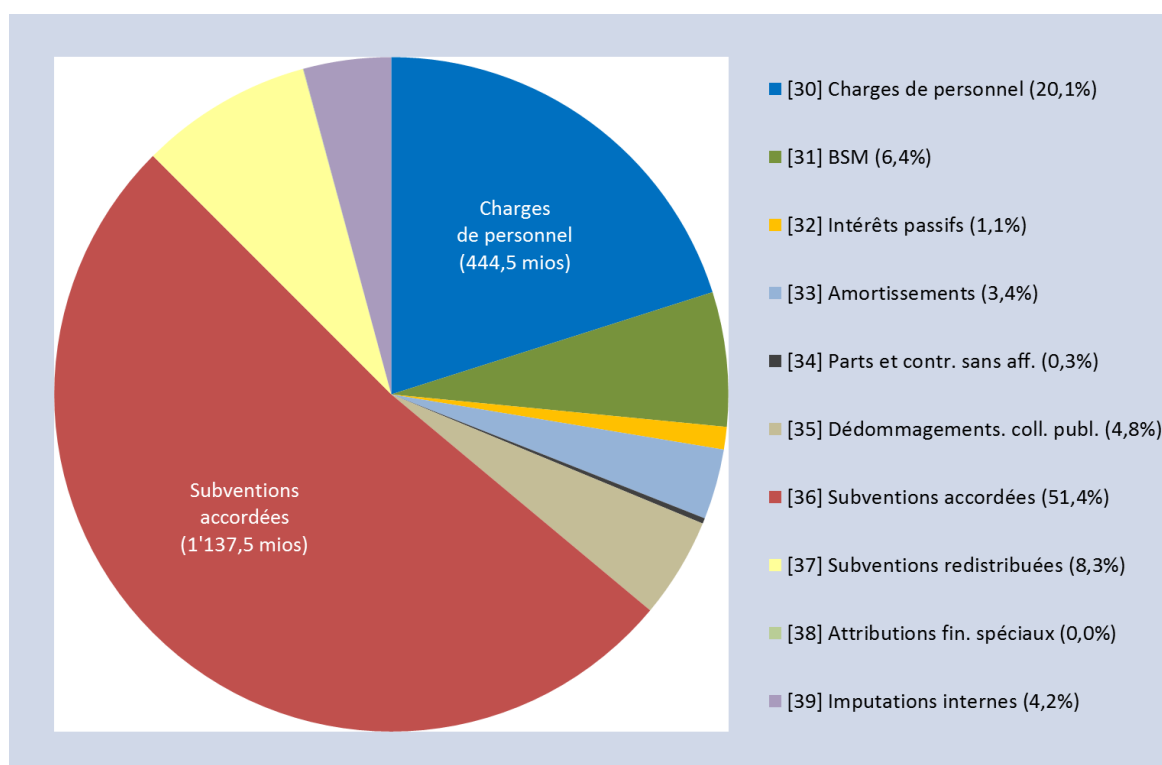
Un objectif de 100 millions de francs a ainsi été fixé, considérant notamment qu'une amélioration doit aussi être attendue de l'évolution des postes de recettes hors maîtrise directe du Conseil d'État. Certaines actions sont ainsi aujourd'hui en cours au plan fédéral (diverses subventions fédérales, RPT notamment, mais aussi évolution de la fiscalité, qui comporte beaucoup d'inconnues à ce stade à horizon de plus d'un an).

De façon générale, le Conseil d'État considère que le respect de certains équilibres doit aussi caractériser ce programme d'assainissement. Il a ainsi déterminé que :

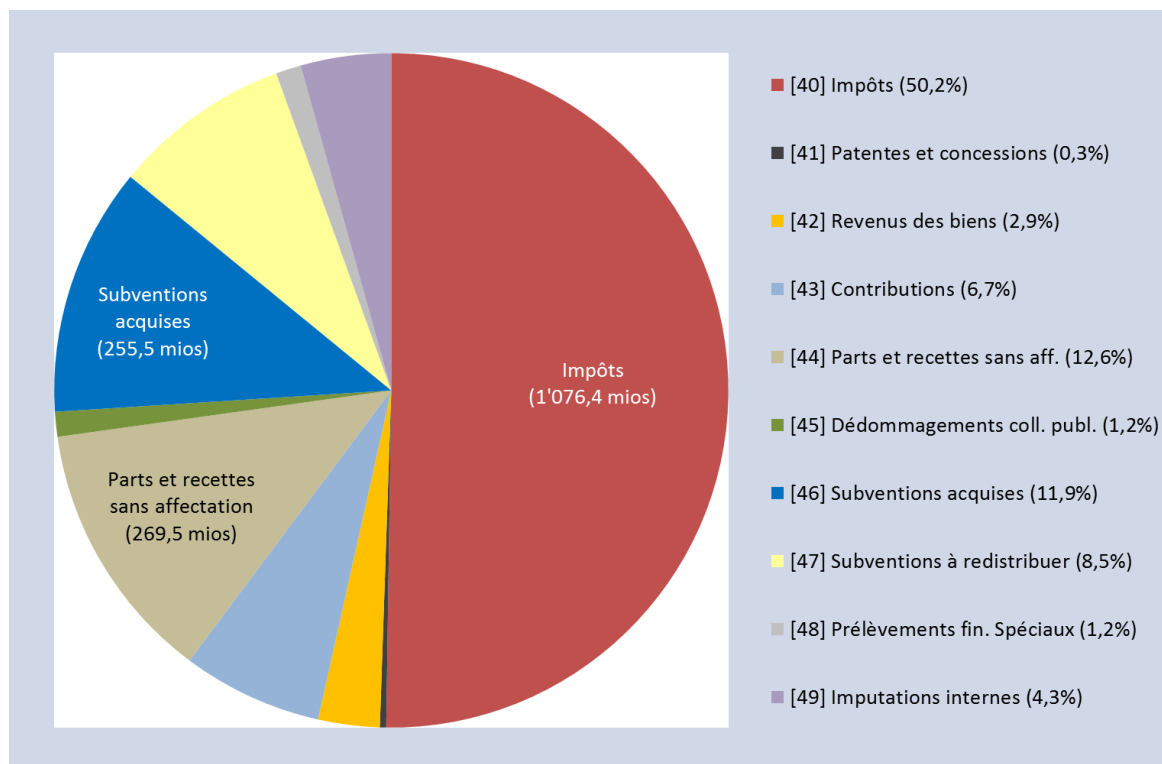
- la moitié environ de l'effort doit porter sur les charges de l'État couplées à des réductions de prestations, via les subventions aux institutions et partenaires, les subventions aux personnes et les frais de fonctionnement de l'administration,
- un quart environ de l'effort sera sollicité des communes, conformément aux analyses déjà produites sur le sujet,
- un quart environ de l'effort doit porter sur les recettes fiscales, étant entendu néanmoins que les comparaisons intercantionales ne laissent pas une grande marge de manœuvre pour accroître la pression fiscale.

Le Conseil d'État constate en effet que l'essentiel du compte de fonctionnement est composé de subventions et de dépenses salariales du côté des charges, de recettes fiscales, de subventions et de contributions (pour la plupart de la Confédération ou d'institutions proches de la Confédération) du côté des revenus.

Charges de fonctionnement par nature (Budget 2017 en pourcent)



Revenus de fonctionnement par nature (Budget 2017 en pourcent)



Les graphiques ci-dessus illustrent bien la situation, et en particulier que les subventions distribuées représentent la moitié des charges de l'État et les charges de personnel un quart de celles-ci. Quant aux revenus, ils sont constitués à 50 % environ de revenus fiscaux et pour plus d'un quart de subventions fédérales et de contributions sans affectation (RPT et revenus de la BNS notamment).

Quelles que soient les orientations politiques privilégiées, l'assainissement financier de l'État passe donc inmanquablement par une évolution significative de ces rubriques financières.

3. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES PROPOSÉES

3.1. Vue d'ensemble

Chiffres en millions de francs

	Impact financier améliorations (+) / péjoration (-)			
	BU 2017	PFT 2018	PFT 2019	PFT 2020
Total Etat - Allègements (+) nets	13.44	58.51	94.58	101.82
Réduction de subventions	4.06	17.46	26.93	31.39
Réduction masse salariale (hors mesure transversale)	0.36	1.26	2.30	4.14
Réduction masse salariale (mesures transversales)	2.63	7.43	7.53	7.53
Autres réductions de charges (BSM notamment)	0.29	1.90	2.63	4.94
Efforts des communes	0.00	12.00	25.00	25.00
Recettes	6.10	18.46	30.18	28.81

3.2. Sur les charges

3.2.1. Subventions aux institutions et partenaires de l'État

- Réduction des subsides dans le domaine de la **formation** de **5 millions de francs**, hors Université (pour rappel, 5 millions de francs sont déjà prévus dans la première étape du plan concernant les Hautes-Ecoles).
- Réduction supplémentaire des subventions aux **institutions de santé** de **4 millions de francs** (pour rappel, 25 millions de francs sont déjà visés pour HNE et 2 millions de francs pour le CNP dans le cadre de la première étape du plan). Le CNP, dont l'activité est encore dispersée sur de nombreux lieux, sera sollicité de façon globalement plus importante dans ce cadre.
- Réduction de l'enveloppe budgétaire en faveur **des institutions spécialisées** de l'ordre de **3 millions de francs** (pour rappel, le PFT inclut déjà une économie de 2 millions de francs dans le domaine des addictions et la réduction d'un million de francs environ en lien avec le développement des familles d'accueil).
- Réduction de l'enveloppe budgétaire dans le domaine des **transports publics** de **1,4 million de francs**, correspondant à un effort de rationalisation de l'offre.

En complément aux éléments d'ores et déjà identifiés, un **objectif supplémentaire de réduction** a été fixé dans le domaine des subventions à hauteur **de 10 millions de francs** d'ici à 2020.

3.2.2. Subventions aux personnes

- Réduction des charges d'environ **7 millions de francs nets** dans le domaine de la **facture sociale** (soit 12 millions d'économies sur la charge globale, dont 60% seulement dans les comptes de l'État)

- Réduction totale d'environ **1 million de francs** dans d'autres domaines de subventions aux personnes physiques ou morales (développement économique, PC, etc.).

3.2.3. Charges de fonctionnement de l'État

Économie de l'ordre de 10 millions de francs de la masse salariale, obtenue principalement par la réduction du nombre de postes au sein de l'administration cantonale. Les possibilités de départ naturel, de non renouvellement de postes, de réduction de temps de travail et de mobilité interne seront valorisées selon des modalités encore à définir. Si aucun licenciement n'est planifié à ce jour, ils ne peuvent en revanche pas être exclus. Sont concrètement prévus :

- Augmentation de l'horaire hebdomadaire de travail de 40 à 41 heures (+2,5%) avec réduction dans une même proportion des postes du personnel administratif et technique, correspondant à environ 60 équivalents plein-temps (EPT). Les rationalisations et autres réorganisations en cours ou prévues ne suffisent en effet plus à atteindre un tel objectif. La mesure se traduira dans un décret imposant un nombre maximum d'EPT par département à respecter d'ici décembre 2017. Les départements seront chargés d'identifier d'ici à la fin de l'année 2016 quels postes seront supprimés, de façon à éviter une trop longue incertitude à ce sujet dans les services.
- Finalisation de la réduction d'effectifs envisagée lors du premier volet du plan d'assainissement, par la réduction et/ou l'abandon de prestations, à hauteur d'une vingtaine de postes. Sur la diminution de 50 EPT annoncée dans le premier volet, environ 25 EPT sont déjà inclus dans le budget et le PFT, sans tenir compte de ceux qui ont été compensés par des augmentations indispensables et par des postes autofinancés.
- Réduction de 2,5% des traitements des membres du Conseil d'État à compter de 2017.
- Recommandation concernant l'ordre judiciaire suggérant une réduction équivalente des traitements pour les magistrats. Cette mesure n'a pas été discutée avec les intéressé-e-s et est donc mentionnée à titre de suggestion, considérant qu'il revient le cas échéant à la CAAJ d'en faire la proposition, respectivement au Grand Conseil d'en décider.
- S'agissant d'éventuelles mesures individuelles pour accompagner les licenciements économiques, la question sera le cas échéant thématifiée avec les syndicats. La loi sur le statut de la fonction publique intègre toutefois déjà d'importantes mesures, définissant en quelque sorte les conditions d'un « plan social légal ». La question sera néanmoins examinée au vu de l'impossibilité prévisible de proposer à toutes les personnes touchées des reclassements au sein de l'administration (dès lors que tous les départements seront appelés à réduire leurs effectifs simultanément). Au besoin, une provision sera constituée à cette fin dans le cadre du bouclage des comptes 2016.

Autres dépenses de fonctionnement (BSM en particulier) : 5 millions de francs environ, notamment dans les domaines de la formation, des routes, de l'entretien des bâtiments et par le biais de mesures organisationnelles.

3.2.4. Participation des communes

Confirmation de la **participation à l'effort d'assainissement à hauteur de 25 millions de francs**, pour l'essentiel depuis 2018 seulement, et conformément aux orientations déjà développées dans le cadre du premier programme d'assainissement. Cette participation ne représente en conséquence pas véritablement une nouvelle mesure, mais l'achèvement d'une mesure déjà annoncée de l'ordre de 40 millions de francs, et concrétisée partiellement seulement, en particulier à l'occasion du vote du budget 2016.

Aux yeux du Conseil d'État cet effort sollicité des communes est justifié compte tenu notamment :

- de l'évaluation de la situation générale des communes et de l'État ;
- de la comparaison des dynamiques des charges et des revenus de chacun ;
- des résultats de la récente étude de l'institut BAK-Basel indiquant un rapport de charges de l'ordre de 3 pour 1 entre l'État et les communes, particulièrement élevé en comparaison intercantonale et sans lien avec la répartition des ressources ;
- et de l'absence de tout report de charge sur les communes lors de l'adoption de la RPT (répartition des tâches entre confédération et cantons), aujourd'hui à l'origine d'une part importante de la dégradation des finances cantonales.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, il convient de souligner que de nombreuses mesures prises dans le cadre de cette deuxième étape du programme d'assainissement (politique salariale, politique fiscale, charges partagées des transports, de l'action sociale, de l'éducation, etc.) allégeront conjointement les finances des communes dans un même ordre de grandeur, et permettront ainsi à celles-ci de faire face à l'effort qui leur est demandé. Le Conseil d'État restera toutefois attentif à ce que les disparités de ressources et de situation entre communes n'en place pas certaines dans des difficultés insurmontables du fait de la participation sollicitée à l'assainissement financier de l'État.

Chiffres en millions de francs

	Impact financier			
	améliorations (+) / péjoration (-)			
	BU 2017	PFT 2018	PFT 2019	PFT 2020
Total Communes - Efforts (-) et allègements (+) nets	2.30	0.53	-4.00	-2.57
<i>Efforts sollicités</i>		-12.00	-25.00	-25.00
<i>Allègements</i>	[2.30]	[12.53]	[21.00]	[22.43]

Les chiffres mentionnés ici ne tiennent pas compte des allègements *nets* dont bénéficieront les communes à l'horizon 2020 en raison des mesures initiées depuis le début de la législature par le Conseil d'État, et mises en évidence dans le tableau figurant en annexe 3 du présent rapport.

En outre, aucune nouvelle mesure significative de report de charges sur les communes n'est envisagée pour l'exercice 2017, qui coïncide avec le premier budget des autorités communales fraîchement ou prochainement élues et qui voit certaines des mesures décidées fin 2015 déployer leurs effets pour la première fois.

3.3. Sur les revenus

3.3.1. *Stabilisation des revenus à leur niveau actuel*

- **Report ou compensation** (p. ex. via le plafonnement des déductions pour frais de déplacements) **de l'étape 2017** de la **réforme fiscale des personnes physiques**, représentant une amélioration d'environ **3,5 millions de francs**. Pour rappel, cette étape constituait la dernière prévue initialement avant l'évaluation des effets de la réforme et de la situation financière de l'État, et avant par conséquent la décision de poursuivre cette réforme en engageant les étapes ultérieures.
- **Suspension des étapes 2018-19** de la **réforme fiscale des personnes physiques**, avec des gains escomptés de l'ordre de **23 millions de francs**.
- **Stabilisation des recettes de la taxe sur les véhicules** (marge de manœuvre de l'ordre de 7% dès 2017 par rapport à la moyenne suisse), avec une **amélioration visée de l'ordre de 2,5 millions de francs**.
- **Refus ou compensation par de nouvelles recettes de toute proposition conduisant à réduire les revenus fiscaux**. En particulier, les propositions relatives à l'imposition des successions ou à la déduction intégrale des primes d'assurance-maladie sont écartées par le Conseil d'État, ou alors à compenser, par exemple par les propositions relatives à l'imposition de la fortune (projet 16.152) dès lors qu'il y a une certaine logique à réfléchir globalement à la taxation du patrimoine (en l'occurrence avant et après transmission ou décès).

De nouvelles recettes à caractère fiscal ne sont pour l'heure pas envisagées. Si les recettes devaient continuer de décroître, cette question devrait néanmoins être reprise.

3.4. Sur les investissements

Maintien d'une enveloppe d'investissements nets de l'ordre de **60 millions de francs** par an au minimum, le Conseil d'État étant convaincu que les améliorations sont à rechercher avant tout dans le fonctionnement. Une réduction de l'enveloppe des investissements nets en deçà de ce seuil serait susceptible de mettre en péril les dynamiques positives instaurées durant cette législature.

4. COORDINATION AVEC LES GRANDS PROJETS EN COURS

Le Conseil d'État est par ailleurs convaincu que les réformes essentielles à notre canton doivent se poursuivre. Ainsi, les projets majeurs :

- permettant d'assainir les plus lourdes situations héritées du passé (endettement de l'HNE, assainissement de prévoyance.ne, entretien des bâtiments et du patrimoine, etc.) ;
- contribuant de façon significative aux réformes de notre canton (institutions, HNE, regroupement de l'administration et des autorités judiciaires, Université, etc.) ;

- apportant une contribution à la prospérité (NHOJ, LCAT, LAEI, etc.) ;

doivent trouver de larges soutiens et être poursuivis sans délai.

Il maintient donc avec l'objectif de voir aboutir au cours de la présente législature les objets suivants, jugés stratégiques, y compris dans la perspective des réformes nécessaires à notre canton :

- Réorganisation spatiale de l'HNE ;
- NHOJ ;
- Loi sur l'Université ;
- LAEL ;
- Révision de la grille salariale de la fonction publique (y. c. suppression de la cotisation à la caisse de remplacement) ;
- Réforme des institutions.

Il maintient aussi, et avec la même conviction, la plupart des investissements, dans le cadre de l'objectif minimal d'enveloppe annuelle nette de 60 millions de francs. Une révision de la liste des investissements sera néanmoins nécessaire s'agissant des exercices 2018-2020 (à l'heure actuelle encore supérieure à l'enveloppe projetée de 60 millions par an).

D'autres projets initialement planifiés sur la même période seront quant à eux différés pour un traitement au début de la législature suivante.

5. RÉFORMES DE L'ÉTAT

Les mesures proposées ne participent pas formellement au programme des réformes de l'État, même si elles peuvent dans certains cas les favoriser et contribuent évidemment à l'assainissement financier de l'État.

6. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le présent programme d'assainissement n'a pas, en tant que tel, d'implication sur la répartition des tâches entre l'État et les communes. La participation des communes à l'effort d'assainissement, à hauteur de 25 millions de francs environ, devrait toutefois s'accompagner, dans toute la mesure du possible, de transferts de responsabilités et de compétences décisionnelles. Cette question sera examinée dans le cadre du dialogue souhaité avec les communes.

7. INCIDENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT

7.1. Incidences financières pour le canton

Les mesures d'assainissement devront conduire à des améliorations financières de 100 millions de francs à l'horizon 2019-20. L'objectif poursuivi par le gouvernement est de regagner les mécanismes de frein à l'endettement dès 2019, et l'équilibre budgétaire dès 2020.

7.2. Incidences financières pour les communes

Les communes sont sollicitées à hauteur de 25 millions de francs à l'horizon 2019. Ces reports devraient pouvoir être largement financés par des allègements d'un montant au moins équivalent générés par les économies issues des mesures initiées depuis le début de la législature (cf. tableau annexe 3), et par les allègements dont profiteront par ailleurs les communes du fait des mesures proposées par le biais de cette deuxième étape d'assainissement des finances.

7.3. Incidences financières pour les usagers et contribuables

Les usagers et contribuables seront concernés par la suppression ou la réduction de prestations ainsi que par la stabilisation des revenus, à hauteur d'environ 65 millions de francs.

7.4. Incidences financières pour la fonction publique

Les agents de la fonction publique seront concernés d'une part au travers de l'augmentation de l'horaire hebdomadaire de 40 à 41 heures sans compensation salariale, et d'autre part au travers des réductions d'effectifs d'environ 60 EPT, en plus de ceux annoncés dans le premier volet du programme d'assainissement et qui ne seraient pas encore réalisés.

7.5. Autres incidences financières

Néant.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent rapport, qui décline le programme d'action du Conseil d'État n'est accompagné d'aucun projet de loi ou de décret. Il ne fait par conséquent pas l'objet d'un vote. Des projets de décrets ou de lois matérialisant les mesures décrites dans le présent rapport pourraient toutefois être déposés avant la session de décembre prochain du Grand Conseil.

9. SUITE DES TRAVAUX ET AGENDA POLITIQUE

Le Conseil d'État discutera et se concertera au cours des prochaines semaines avec la commission des finances du Grand Conseil, les partis politiques, les communes et les principaux partenaires sociaux, sur la manière de mettre en œuvre cette deuxième étape du programme d'assainissement.

Sur cette base, le Conseil d'État précisera les contours et les modalités de concrétisation des mesures.

Les mesures ayant une incidence sur le budget 2017 donneront lieu à des propositions d'amendements avant la session de décembre prochain. Au besoin, les amendements seront accompagnés des lois et décrets nécessitant préalablement l'aval de votre Autorité.

10. CONCLUSION

Le Conseil d'État est conscient du côté abrupt des mesures proposées, qui touchent non seulement les prestations aux usagers, mais également la fonction publique, les communes, les partenaires réguliers de l'État et les contribuables. Il est aussi conscient que les restrictions envisagées toucheront par définition des prestations utiles et qu'elles ne pourront par conséquent qu'être mal vécues.

L'inaction n'est toutefois pas une option et conduirait à enfoncer notre canton dans une spirale négative qui mènerait à une grave crise de confiance et réduirait la capacité d'action dont il a besoin pour construire son développement futur. Il n'est pas d'État crédible qui ne maîtrise ses finances.

Au contraire, des mesures énergiques et rapides permettront de conserver la confiance de celles et ceux qui animent et développent notre canton et de préserver, dans la durée, les prestations essentielles de l'État, en particulier à l'égard des plus fragiles d'entre nous. Au-delà des optimisations de structures, des choix fondamentaux impliquant de redimensionner les structures et les prestations publiques en fonction des ressources disponibles sont désormais incontournables, sachant qu'une hausse générale significative de la fiscalité n'est pas envisageable en comparaison de notre situation sur le plan intercantonal.

De la même manière toutefois, un retour rapide, par exemple en 2017 ou 2018 déjà, dans le cadre des limites du frein à l'endettement ne paraît ni possible ni raisonnable si l'on entend consolider l'action et la crédibilité de l'État, et ne pas simplement en démanteler les prestations.

Plus encore que des coupes financières rapides et substantielles, ce sont donc des transformations profondes de notre canton que nous devons entreprendre, de façon à forger un avenir et à dessiner des perspectives positives à ses habitant-e-s. Car si les revenus connaissent un déclin d'une ampleur, d'une rapidité et d'une durée rarement rencontrées, les perspectives d'investissements et de développement sont bien réelles, et elles aussi dans des proportions rarement connues. Que l'on songe aux investissements envisagés dans les infrastructures routières, ferroviaires ou énergétiques

avec le soutien de la Confédération, dans la modernisation de notre infrastructure hospitalière ou en lien avec la réorganisation et le regroupement des autorités et des services de l'État, des investissements de plusieurs centaines de millions, voire des milliards de francs peuvent être engagés dans la prochaine décennie, et participer à libérer les potentiels de développement de notre canton.

Au-delà des clivages partisans, le Conseil d'État exprime son espoir de réunir les forces politiques afin d'opérer des choix équilibrés dans les prestations, sans remettre en cause les dynamiques positives instaurées depuis le début de cette législature, ni fragiliser de façon excessive celles et ceux qui ont un réel besoin du soutien de l'État.

Dans les six mois à venir, un programme de travail intense nous attend. Si nous plaçons l'intérêt général au cœur des solutions que nous retiendrons, nous pourrions surmonter l'obstacle, fédérer toutes les forces du canton derrière une vision d'avenir commune et concrétiser les chances qui s'offrent à notre canton de rebondir. Le Conseil d'État s'engage avec conviction derrière cette ambition, convaincu que l'abatement ne ferait au contraire qu'aggraver la situation.

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

Neuchâtel, le 5 octobre 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Nouvelles recettes

Libellé	Description	Année	Amélioration en Fr.
Impôt foncier	Augmentation de l'impôt foncier cantonal à 2,0‰. <i>(y compris investisseurs institutionnels et sociétés coopératives d'habitation)</i>	2015	2'100'000
	Augmentation de l'impôt foncier cantonal de 2.0 à 2,4‰ dès 2017.	2017	1'500'000
Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel (FFPP)	Augmentation de la contribution des employeurs au FFPP de 0,56 à 0,87‰. Financement de mesures pérennes en faveur de la formation professionnelle par le biais du fonds. N'allège pas les finances de l'État.	2016	2'100'000
Loi sur l'approvisionnement en électricité (LAEL)	La redevance cantonale permettra notamment, via le fonds de l'énergie, de faire bénéficier pleinement les Neuchâtelois du futur Programme Bâtiments, qui sera dès 2017 le nouveau programme de promotion cantonal en matière d'énergie basé sur le modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa 2015). Par l'engagement de fonds propres, il sera possible par un effet levier important, de profiter des contributions globales de la Confédération, subventions fédérales octroyées aux cantons qui possèdent leurs propres programmes pour promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables ou l'exploitation des rejets thermiques. Ainsi la redevance sera complètement redistribuée à la population, aux communes et aux entreprises, à terme avec à la clé un effet multiplicateur attractif de 1 franc cantonal pour 3 francs fédéraux.	2017	2'000'000
Surveillance du marché du travail (agences de placement, travail du dimanche ou de nuit, ...)	Augmentation de divers émoluments	2015	20'000
Surveillance des caisses Alfa	Introduction d'un émolument annuel	2015	50'000
Loi sur la prostitution (LProst)	Introduction d'un émolument annuel de la surveillance des salons de massage	2017	54'000
Emoluments pour les naturalisations	Hausse progressive des émoluments	2015	50'000
		2016	100'000
		2017	50'000
Loi sur les étrangers	Diminution du pourcentage laissé aux communes des émoluments perçus au titre de la loi fédérale sur les étrangers	2015	280'000
TOTAL			8'304'000

Mesures refusées ou renvoyées (Grand Conseil / Peuple)

Libellé	Remarques	Année	Amélioration en Fr.
Partage du coût du rabais d'impôt avec les communes		2016	2'450'000
Bibliobus	Refusé lors du scrutin populaire du 25 septembre 2016, suite à un référendum.	2016	480'000
Réforme des institutions	Renvoi du dossier en commission.	2017	80'000
Modification de la loi sur l'accueil des enfants (LAE2)	Rémunération forfaitaire du service correspondant à 1.5% des contributions versées par le fonds.	2015	330'000
Suppression du subventionnement des constructions scolaires	Report d'un an de la mesure décidé par le Grand Conseil, impliquant la prise en charge d'un plus grand volume de constructions et, par conséquent, des coûts annuels durables d'amortissement.	2015	900'000
Nouvelle loi sur les chiens	Le projet de nouvelle loi sur les chiens a été rejeté par le Grand Conseil en 2014. Dans la foulée, le Conseil d'État a décidé de réduire drastiquement le programme de prévention des accidents par morsures de chiens, ses coûts n'étant pas couverts.	2015	285'000
Nouvelles lignes à l'essai	Refus d'une augmentation de la part des communes pour les nouvelles lignes à l'essai.	2016	150'000
Diminution du montant reconnu au titre des dépenses personnelles pour les bénéficiaires de PC dans les établissements CIIS	Diminution de Fr. 275.- par mois à Fr. 260.- par mois du montant reconnu au titre des dépenses personnelles de résidents en EMS bénéficiant de PC AVS.	2015	280'000
Croissance de la facture sociale	Amendement proposé et accepté par le Grand Conseil, non combattu par le Conseil d'État, pour augmenter de 300'000 francs le budget des programmes d'insertion dans le secteur de l'aide sociale (NB: l'impact est de 120'000 francs pour les communes).	2015	180'000
	Amendement proposé et accepté par le Grand Conseil, non combattu par le Conseil d'État, pour augmenter de 1'435'000 francs le budget des subsides LAMal (NB: l'impact est de 574'000 francs pour les communes).	2016	861'000
Réduction des indemnités aux partis politiques (N.B. : mais compensé par une réduction des indemnités informatiques aux députés)		2016	30'000
TOTAL			6'026'000

Mesures d'assainissement décidées depuis 2014 ayant un impact financier sur les communes
(hors prise en compte des mesures salariales dont ont par ailleurs bénéficié les communes pour le personnel enseignant communal)

Mesures ayant un impact financier sur les communes	Dpt	Impact financier(en francs) amélioration (+) / péjoration (-)								Explications supplémentaires
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Communes horizon 2020	
Mesures prises depuis le début de législature		3'495'000	10'677'000	16'758'000	41'453'000	59'353'000	52'274'000	57'489'000	25'518'000	Cf. rapport 15.055.
Augmentation de l'impôt foncier cantonal à 2‰ (y compris investisseurs institutionnels et sociétés coopératives d'habitation)	DFS	0	2'100'000	2'100'000	2'100'000	2'100'000	2'100'000	2'100'000	230'000	
Abandon de la subvention octroyée aux ambulances du Val-de-Travers	DFS	0	110'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	-220'000	
Redéfinition de la réforme de la fiscalité des personnes physiques après la 1ère étape (fin 2016)	DFS	0	0	0	21'286'000	34'071'000	22'343'000	22'343'000	12'926'000	
Réduction subvention BPU	DJSC	0	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	-200'000	
Éducation physique - Harmonisation des prestations	DEF	300'000	700'000	700'000	700'000	700'000	700'000	700'000	-800'000	
Nouvelle convention relative au complexe Maladière	DEF	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	-220'000	
Abandon du subventionnement des constructions scolaires et des infrastructures sportives pour les besoins scolaires	DEF	0	0	103'000	103'000	103'000	103'000	103'000	-103'000	
Suppression du subventionnement des postes de direction de l'école obligatoire	DEF	0	0	2'200'000	2'200'000	2'200'000	2'200'000	2'200'000	-2'200'000	
Suppression du subventionnement des frais de transport d'élèves des sept premières années de la scolarité obligatoire	DEF	0	0	680'000	680'000	680'000	680'000	680'000	-680'000	
Substitution du train du matin (Pontarlier- Travers-Fleurier) par un bus	DDTE	0	45'000	99'000	99'000	99'000	99'000	99'000	66'000	
Transfert de l'entretien des routes cantonales en localités et réduction du réseau routier cantonal avec reprise éventuelles par les communes	DDTE	0	0	0	0	1'280'000	1'560'000	1'840'000	-2'000'000	A confirmer par le GC.
Optimisation des indemnités de transports	DDTE	0	0	0	500'000	500'000	500'000	500'000	330'000	

Mesures ayant un impact financier sur les communes	Dpt	Impact financier(en francs) amélioration (+) / péjoration (-)								Explications supplémentaires
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Communes horizon 2020	
SMIG - Réorganisation 1er accueil et transfert du CAPE à l'ODM	DEAS	838'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	838'000	
SASO - Efforts multiples portant sur la réduction de prestations circonstanciées, diminution du supplément ménage en tenant compte des personnes en activité lucrative	DEAS	2'137'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	2'137'000	
Diminution du pourcentage laissé aux communes des émoluments perçus au titre de la loi fédérale sur les étrangers	DEAS	0	280'000	280'000	280'000	280'000	280'000	280'000	-280'000	
Mesures prises et envisagées en lien avec la maîtrise de la facture sociale (salaire minimum, subsides LAMal, nouvelle organisation MIP)	DEAS	0	2'340'000	2'340'000	2'340'000	2'340'000	2'340'000	2'340'000	1'560'000	
Facture sociale : maîtrise de la croissance des charges selon objectif rapport 13.050, déduction faite des autres mesures	DEAS	0	159'000	2'910'000	5'935'000	9'253'000	12'887'000	16'861'000	12'312'000	
Facture sociale : réduction supplémentaire des charges selon décision du CE	DEAS	0	60'000	243'000	127'000	644'000	1'379'000	2'340'000	1'822'000	
Mesures proposées par le biais du budget 2017	0	0	0	0	8'322'000	4'098'900	4'128'900	4'128'900	1'534'000	
Prévoyance.ne / Réduction provision participation unique assainissement de la part des intérêts capitalisés	DFS/ DJSC	0	0	0	4'725'000	0	0	0	0	
Augmentation de l'impôt foncier de 2,0‰ à 2,4‰ (1,5 à 1,6‰ max. pour les communes)	DFS	0	0	0	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	170'000	
Facture sociale : réduction supplémentaire modification taux de croissance	DEAS	0	0	0	-340'000	575'900	575'900	575'900	384'000	
Facture sociale : réduction supplémentaire des charges selon décision du Conseil d'État	DEAS	0	0	0	2'752'000	2'752'000	2'752'000	2'752'000	1'835'000	
Suppression de la caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public (CRNE)	DEF	0	0	0	-315'000	-729'000	-699'000	-699'000	-855'000	
TOTAL		3'495'000	10'677'000	16'758'000	49'775'000	63'451'900	56'402'900	61'617'900	27'052'000	

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. CONTEXTE FINANCIER	2
1.1. Axes d'action suivis depuis le début de la législature	2
1.2. Évolution des charges par nature et par domaines	3
1.3. Évolution des recettes fiscales.....	5
1.4. Nouvelles recettes.....	6
1.5. État de mise en œuvre de la première étape d'assainissement.....	7
1.6. Le canton de Neuchâtel face à de nouveaux défis	7
2. OBJECTIFS POLITICO-FINANCIERS	8
3. ORIENTATION STRATEGIQUES PROPOSÉES	11
3.1. Vue d'ensemble.....	11
3.2. Sur les charges	11
3.3. Sur les revenus	14
3.4. Sur les investissements	14
4. COORDINATION AVEC LES GRANDS PROJETS EN COURS	14
5. RÉFORMES DE L'ÉTAT	15
6. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	15
7. INCIDENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT	16
7.1. Incidences financières pour l'État	16
7.2. Incidences financières pour les communes.....	16
7.3. Incidences financières pour les usagers et contribuables.....	16
7.4. Incidences financières pour la fonction publique.....	16
7.5. Autres incidences financières	16
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	16
9. SUITE DES TRAVAUX ET AGENDA POLITIQUE	17
10. CONCLUSION	17
 ANNEXES	
Annexe 1 : Nouvelles recettes	19
Annexe 2 : Mesures refusées ou renvoyées (Grand Conseil / Peuple)	20
Annexe 3 : Mesures d'assainissement décidées depuis 2014 ayant un impact sur les communes	21