



**Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
du rapport d'information du Conseil d'Etat concernant le
redressement des finances: analyse actuelle, objectifs
politiques, perspectives financières et propositions
pérennes**

(Du 10 avril 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances chargée de l'examen du rapport d'information du Conseil d'Etat concernant le redressement des finances: analyse actuelle, objectifs politiques, perspectives financières et propositions pérennes.

La commission a siégé dans la composition suivante:

Président: M. Baptiste Hurni
Vice-président: M. Philippe Haeberli
Rapporteur: M. Fabien Fivaz
Membres: M. Martial Debély
M. Jacques Hainard
M. Bertrand Nussbaumer
M. Charles Häsler
M. Claude Guinand
M. Olivier Haussener
M. Jean-Bernard Wälti
M. François Konrad
M. Daniel Ziegler
M. Daniel Schürch
M. Raymond Clottu
M. Jean-Charles Legrix

La commission s'est réunie à plusieurs reprises selon le calendrier suivant:

- **7 septembre 2011:** le Conseil d'Etat a présenté et commenté le résultat de ses travaux à la commission qui a fait ensuite ses premiers commentaires à chaud sur la base des explications et documents dont elle a pris connaissance le jour-même.
- **Budget 2012:** lors de l'élaboration du budget, la commission a traité les propositions qui y étaient inscrites (reports de charges sur les communes, principalement).
- **4 février 2012:** la commission s'est réunie toute la journée pour examiner en détail le rapport.
- **20 mars 2012:** la commission s'est réunie pendant cinq heures pour la suite et fin de ses travaux sur le rapport 11.036.
- **10 avril 2012:** la commission a adopté par voie électronique le présent rapport.

1. PREAMBULE

Le rapport d'information 11.036 s'inscrit dans le calendrier prévu par le Conseil d'Etat – et accepté par le Grand Conseil – dans le cadre du rapport 10.002 du 16 décembre 2009. La commission de gestion et des finances (CGF) a choisi de lier une partie du traitement du rapport avec le budget 2012, puisque certaines des réformes prévues, en particulier les reports de charges sur les communes, y étaient inscrites. Elle a choisi de remettre à plus tard (début 2012) le traitement du solde du rapport 11.036.

Le traitement du rapport s'inscrit également dans une phase particulièrement sensible de la réforme de l'Etat. Nommé en 2010, Francis Randin, délégué du gouvernement au redressement des finances, a en effet choisi de quitter ses fonctions au mois de décembre 2011. Les raisons de son départ ont largement été discutées au sein de la commission, de même que les questions liées à la suite à donner au programme de réformes et au crédit de 16 millions de francs accordé dans ce cadre par le Grand Conseil.

Une majorité de la commission a choisi de ne pas traiter les mesures d'économies de la compétence du Conseil d'Etat, mais uniquement celles qui doivent, ou ont déjà fait l'objet d'une décision par le Grand Conseil. Lors de la dernière séance, les groupes ont eu l'occasion de faire d'autres propositions, qui seront étudiées par le gouvernement.

Un peu d'histoire

Le Conseiller d'Etat Thierry Grosjean a fourni aux commissaires le rapport d'une commission du Grand Conseil chargée en 1881 *"d'étudier les voies et moyens d'équilibrer le budget de la République"*. Il est intéressant de constater que les programmes de redressement des finances et réforme de l'Etat se ressemblent, même distants de 130 ans, en particulier dans leurs objectifs et dans la manière dont ils sont mis en œuvre!

A cette époque, les finances avaient été mises à mal par des diminutions de recettes décidées par la Confédération, par la "faillite" de la Compagnie de chemins de fer du Jura Industriel, par la diminution de certains impôts et par une grave crise économique. Diverses mesures d'économies ont été discutées pour parvenir à rétablir l'équilibre des finances: réduire le nombre des députés et le nombre des conseillers d'Etat, supprimer les préfectures, les inspecteurs scolaires, la commission de la taxe militaire ou supprimer la cours d'appel et réduire le nombre de tribunaux de première instance et des justices de paix.

Le rapport de la commission est intéressant sur sa définition de la notion d'économies. Pour les commissaires de l'époque, *"on ne fait pas une économie, quand on ne supprime pas une charge publique. Enlever à l'Etat une charge pour la faire peser d'une autre manière sur les citoyens, c'est opérer un changement, ce n'est pas réaliser une économie. Supprimer un fonctionnaire sans faire disparaître en même temps ses fonctions, c'est un changement, ce n'est pas une économie. Réduire le personnel pour augmenter le traitement des fonctionnaires restants, c'est un changement, ce n'est pas une économie. Mais supprimer un rouage inutile ou du moins non indispensable, mais réunir plusieurs petites fonctions coûteuses et mal remplies en quelques postes confiés à des fonctionnaires capables et coûtant moins, ce sont là des améliorations en même temps que des économies"*.

Un des objectifs de la réforme de l'époque est de permettre à l'Etat des investissements conséquents en matière de travaux publics, le subventionnement et les investissements des chemins de fer régionaux et le développement des écoles pour *"conserver chez nous l'industrie et la richesse publique"*. Pour parvenir à financer ces projets et pour renverser la tendance (les exercices des années 1878, 79 et 80 ont été déficitaires), la majorité de la commission a accepté une partie des mesures d'économies citées plus haut, mais elle a également dû introduire la progressivité de l'impôt sur la fortune et le revenu, de même que généraliser l'impôt sur les successions, dans les deux cas avec l'objectif d'augmenter les recettes.

Présentation du Conseil d'Etat

Dans sa présentation à la commission, le Conseil d'Etat a tenu à souligner certains aspects. Le rapport 11.036 est une analyse de la situation financière actuelle et passée, mais aussi l'occasion de présenter un des principaux outils à disposition des autorités pour prévoir l'avenir en termes financiers: la planification financière roulante (PFR), avec des estimations jusqu'en 2015. Pour le Conseil d'Etat, la PFR est un outil important. C'est un instrument de pilotage très dynamique qui peut être réactualisé en permanence, en fonction des informations importantes reçues. Il a aussi surtout tenu à souligner que le redressement des finances est seulement sous-jacent au rapport,

et que l'important est la présentation des choix à faire pour parvenir aux objectifs politiques, principalement en termes d'investissements futurs.

Pour le Conseil d'Etat, le bilan de l'introduction des mécanismes de frein aux dépenses est positif. L'évolution financière montre des tendances positives au redressement: les comptes 2006, 2007, 2008 (et 2011) ont été bénéficiaires, la dette a été réduite, non seulement par le versement de la part aux bénéfices de la vente de l'or excédentaire de la BNS, mais aussi par le résultat favorable de plusieurs exercices. Toujours en lien avec les mécanismes, le Conseil d'Etat note toutefois un bémol avec la réduction de la capacité d'investissement du canton, lié à la marge d'autofinancement.

Le Conseil d'Etat a également tenu à souligner une fois encore le fait que le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes a été globalement favorable à ces dernières, et qu'il a largement contribué au rétablissement des finances communales. S'ajoute à cela les améliorations en termes de facilitation de la conduite politique qu'ont apporté les réformes voulues par le gouvernement.

Concernant les mesures pérennes proposées, le Conseil d'Etat a tenu à rappeler que ce sont les départements qui ont amené les propositions. Le timing pour la mise en œuvre des mesures d'économie est serré, mais il permettra de dégager les moyens pour que le canton puisse investir. Sur ce point, le gouvernement tient à mettre en avant le fait qu'une société qui n'investit pas, est vouée à disparaître.

2. APPRECIATION DE LA COMMISSION

2.1. Discussion générale

Pour une majorité des commissaires, le délai entre la remise du rapport et son traitement par la commission implique qu'il mériterait d'être réactualisé, principalement concernant les nouveaux éléments chiffrés portés à la connaissance du Conseil d'Etat. Ceci en particulier concernant le volet des reports de charges sur les communes que le Grand Conseil a refusé lors du traitement du budget 2012. Sur ce point, le Conseil d'Etat accepte la remarque tout en expliquant que sur le fond, les choses n'ont pas radicalement changé.

Concernant les économies pérennes, une partie des commissaires estiment inadaptées les priorités proposées, en particulier le fait que 80% de celles-ci sont prévues dans la santé, le social et la formation. Même si ces secteurs sont les plus importants en termes de charges, il reste que si la santé représente 25% des charges globales de l'Etat, elle porte à elle seule 41% des économies prévues. Idem pour le sociale qui représente 21% des charges de l'Etat mais doit porter 30% de l'effort d'économies. A l'inverse, certains commissaires estiment que ce sont justement ces secteurs les plus lourds qui devront fournir les efforts les plus importants, pour que ce ne soit pas toujours les autres départements qui compensent l'absence de mesures. Certains commissaires ont émis le souhait que le Conseil d'Etat s'intéresse une fois véritablement aux prestations que l'on entend fournir à la population, et qu'on se donne les moyens de le faire. Ils ont l'impression que tous les budgets sont rabotés, années après année, service après service et que ceci péjore finalement l'ensemble des prestations.

Le montant total des économies auxquelles il faudra consentir pour parvenir à financer les grands projets n'est pas partagé par l'ensemble de la commission. Une partie estime que les 74 millions de francs proposés par le Conseil d'Etat ne sont pas suffisants et qu'il faudrait plutôt viser 100 millions de francs. D'autres estiment que le montant est juste, mais que le rythme des économies est trop soutenu.

Planification financière roulante (PFR)

Certains commissaires estiment que les prévisions budgétaires du Conseil d'Etat sont pessimistes, d'autres sont plutôt de l'avis inverse: que la différence entre les charges et les revenus risque de s'accroître si aucune mesure d'économies supplémentaire n'est prévue ces prochaines années. Certains commissaires s'inquiètent du fait que le budget 2012 est déjà très éloigné des objectifs budgétaires prévus et se demande à ce titre si la PFR est crédible.

Certains commissaires ont souligné le montant faible inscrit dans la PFR au titre d'assainissement de la caisse de pension (5 millions de francs). Ils estiment qu'il est largement sous-estimé. Le Conseil d'Etat a choisi de ne pas le modifier tant que les éléments négociés ne sont pas connus.

2.2. Mesures d'économies pérennes

Un des points qu'il faut retenir lors de l'analyse des mesures est qu'une partie de celles-ci sont *relatives* dans ce sens qu'elles anticipent une augmentation des charges et qu'elles prennent en compte des économies *par rapport* à ces augmentations. Par exemple dans le cadre de l'aide hospitalière – HNE, les charges sont en constantes augmentations, les économies prévues viennent limiter ces augmentations.

Mesure 2.1.1. – Suppression de la péréquation verticale

Le Conseil d'Etat rappelle que trois communes bénéficient actuellement de la péréquation verticale (Les Verrières, Montalchez et Val-de-Travers). Parmi celles-ci, une au moins compte simplement sur l'argent de l'Etat, sans chercher d'autres pistes pour assurer seule son développement. D'autres communes ont par contre un revenu fiscal plus faible et ne touchent pas les montants de la péréquation verticale. Ce mécanisme engendre donc des distorsions entre les communes. Les conditions qui prévalaient en 2006 ne sont plus remplies. La suppression de cette mesure pourrait être compensée les premières années par une ponction sur le fonds d'aide aux communes.

Pour une partie de la commission, le principe même de la péréquation verticale a toujours son sens. Une modification pourrait être acceptable, mais en aucun cas une suppression. Pour d'autres commissaires, la proposition est acceptable, mais elle doit toutefois être accompagnée de mesures transitoires. Concernant le financement, la majorité de la commission est d'avis qu'il devrait être horizontal, assumé non plus par l'Etat, mais par les autres communes. Un groupe de travail au sein de la commission Péréquation réfléchit actuellement dans ce sens.

Le Conseil d'Etat intégrera les propositions des commissaires dans son rapport sur la question.

Mesure 2.2.1. – Aide hospitalière: HNe – Plan stratégique

Le Conseil d'Etat explique que selon le rapport Antarès, 15 millions de francs pourront être économisés sur trois ans dans l'opérationnel et que 4 à 5 millions de francs supplémentaires pourront être économisés si les mesures organisationnelles sont acceptées (regroupement des activités pour éviter les doublons entre les sites).

Une partie des commissaires a jugé que ce point serait traité par le Grand Conseil rapidement et qu'il n'appartient pas à la CGF d'empiéter sur les travaux de la commission Santé. La CGF a donc décidé de ne pas se prononcer sur le plan stratégique

Mesure 2.2.2. – Aide hospitalière: centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) – Plan stratégique 2013-2015

Le Conseil d'Etat rappelle que cette mesure a été acceptée par le Grand Conseil lorsqu'il a accepté le plan stratégique en 2011. Chaque année, le CNP doit économiser 2,3 millions de francs pour rentrer dans l'enveloppe qui lui est octroyée par le Conseil d'Etat (42 millions de francs par année).

Certains commissaires se sont inquiétés de la santé financière de l'institution suite aux informations sur les difficultés qu'a eues le CNP pour payer le loyer des bâtiments de Perreux. Certains commissaires s'inquiètent du fait qu'à l'instar de NOMAD ou du CNIP, les autorités n'aient pas donné au CNP les moyens pour réussir son autonomisation. Les crédits supplémentaires urgents récurrents en sont la preuve.

Mesure 2.2.3. – Santé publique: planification médico-sociale pour personnes âgées

Le Conseil d'Etat précise qu'il a adopté un rapport sur cette question le 14 mars 2012. D'après les chiffres disponibles, il y aura en 2022 près de 5000 personnes âgées supplémentaires dans le canton, pour un coût supplémentaire estimé à 56 millions de francs. L'économie proposée (18 millions de francs) n'est donc pas à comparer aux chiffres actuels des EMS, mais au cumul des charges actuelles et prévues.

La plupart des commissaires doutent de la capacité à tenir les délais prévus (premières économies conséquentes (4,8 millions de francs) en 2015). Le développement des appartements protégés est un bon moyen de réduire les coûts à long terme, mais il imposera au canton de donner plus de moyens à d'autres structures, comme NOMAD. Certains commissaires estiment que l'analyse n'est pas réaliste vu du vieillissement de la population et en comparaison d'autres cantons.

Mesure 2.2.4. – Aide hospitalière: CNP – Perreux

La majorité de la commission estime que cette économie n'est pas crédible. Le loyer est aujourd'hui payé à l'Etat, et, de l'avis même du chef du DGT, les locaux libérés seront difficiles à relouer.

Mesure 2.2.5. – SASO, OCAM: aménagement du système de réduction des primes LAMal

Cette mesure a été refusée par le Grand Conseil lors du traitement du budget 2012. Elle dépend maintenant de l'achèvement des travaux concernant le troisième volet de désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

Mesure 2.2.6. – SASO: introduction de prestations complémentaires pour les familles

La majorité de la commission estime que les chiffres ne sont, en l'état, pas réalistes puisque les dépenses n'ont pas été prises en compte.

Mesure 2.3.1. – Service de l'énergie et de l'environnement (SENE): introduction d'une redevance sur la consommation d'électricité dans le cadre de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE)

La mesure a été adoptée par le Grand Conseil et combattue par référendum. Elle sera soumise prochainement à la population.

Mesure 2.3.2. – Service des ponts et chaussées (SPCH): loi sur les routes et voies publiques (LRVP): redéfinition des tâches d'entretien des routes entre communes et canton

Le Conseil d'Etat estime pouvoir proposer une nouvelle loi sur ce point rapidement pour une entrée en vigueur fin 2013. La planification financière n'est pas encore affinée. Des négociations sont en cours avec les communes.

Un commissaire se demande comment il est possible de faire des économies alors que l'Etat ne dépense presque plus rien pour l'entretien courant des routes. Sur ce point, le Conseil d'Etat rappelle qu'il fait ce qu'il peut avec les moyens qui sont à sa disposition.

Mesure 2.3.3. – Service des ponts et chaussées (SPCH): loi sur les routes et les voies publiques (LRVP): taxe parking

Le Conseil d'Etat souhaite rappeler que les grands centres commerciaux de Marin ont doublé le trafic dans cette région. Un rapport sera soumis rapidement au Grand Conseil sur ce point. Le sujet est sensible au sein des organisations de défense des automobilistes.

La commission a estimé qu'il était prématuré de prévoir une nouvelle recette sur ce point cette année déjà, voire même en 2013.

Mesure 2.4.1. – Fonds d'intégration professionnelle (FIP): modification du financement du fonds d'intégration professionnelle

Cette mesure a été refusée par le Grand Conseil lors du traitement du budget 2012.

Mesure 2.4.2. – Recentrage de la stratégie en matière de développement et de promotion économique

Une partie des commissaires sont opposés aux mesures qui seront prises dans ce domaine qu'il s'estiment être stratégique. Certains se demandent si les moyens qui seront mis à disposition à futur permettront encore de faire correctement un travail de promotion économique.

Mesure 2.4.3. – AVS: participation des communes au financement des remises de cotisation

Cette mesure a été refusée par le Grand Conseil dans le cadre du traitement du budget 2012. Il sera repris dans le cadre des négociations sur le troisième volet de désenchevêtrement des tâches entre les communes et le canton.

Mesure 2.4.4. – Evologia: autofinancement et statut

Cette mesure ne fait pas l'unanimité au sein de la commission.

Mesure 2.5.1. – Office de l'enseignement spécialisé (OESN): structures des écoles spécialisées

Le Conseil d'Etat indique qu'il a reçu des demandes de deux institutions pour l'ouverture de nouvelles classes pour un coût estimé à environ 700.000 francs. Il tient à rappeler que sans économies, ces coûts viendront gonfler les budgets futurs. Le Conseil d'Etat espère donc pouvoir lier l'ouverture des nouvelles classes avec la fusion des trois établissements et des économies au niveau administratif.

Mesure 2.5.2. – HESA: dénonciation du concordat

Cette mesure a déjà été votée par le Grand Conseil.

Mesure 2.5.3. – SFPO: Cité universitaire – vente du bâtiment avec droit de superficie

Les négociations sont actuellement en cours avec la cité Alfen sur ce point. Le Conseil d'Etat rappelle que l'Etat ne souhaite plus vendre le bâtiment, mais le céder sous la forme d'un droit de superficie.

Mesure 2.5.4. – SFPO: formation initiale – développement du dual

La commission n'a pas fait de commentaire sur ce point.

3. PROPOSITIONS DES COMMISSAIRES

Plusieurs propositions ont été faites par les commissaires. Il a été demandé au Conseil d'Etat de les étudier.

- Introduction d'une "taxe" foncière cantonale (en lieu et place, par exemple, de la taxe parking);
- Révision du mode d'imposition des frontaliers;
- SIEN: veiller à ce que les postes supplémentaires attribués pour des missions particulières ne soient pas prolongés;
- SIEN: économies sur les licences en recourant à des logiciels libres;
- Maintien des classes/branches aux effectifs sous-critiques dans les lycées et les écoles professionnelles. Etude intercantonale;
- HNE: choisir le scénario qui génère le plus d'économies selon les spécialistes;
- Introduction d'une taxe sur les entreprises qui ne forment pas d'apprentis;
- Suppression de la faculté des sciences de l'Université de Neuchâtel (un rapport a été fait sur ce point, il sera transmis aux commissaires. Il indique que la faculté des sciences rapporte globalement plus qu'elle ne coûte);
- Développement des aides en amont de l'aide sociale (bourses, PC familles, etc.). Réforme en profondeur de l'aide sociale (en assurance sociale);
- Privatisation du service forestier;
- Communalisation du service des sports (un rapport à l'appui d'une révision de la loi sur le sport sera transmis aux Grand Conseil prochainement, il préconise une meilleure répartition des missions entre le canton et les communes).

4. CONCLUSIONS

La plupart des commissaires salue la volonté de réforme et de redressement des finances du gouvernement. Malgré ses défauts de jeunesse, la PFR est un outil important de la conduite financière, en particulier pour mesurer l'évolution naturelle des charges et des revenus et l'impact potentiel qu'auront les grands projets sur ces éléments. Les commissaires auraient toutefois voulu obtenir une version mise à jour des chiffres pour se prononcer.

Position de la majorité

Malgré sa volonté de poursuivre le processus de réforme, la majorité de la commission a estimé qu'en l'état le rapport 11.036 était inacceptable. Si la première partie est intéressante et importante, les mesures proposées et les économies chiffrées qui sont censées la concrétiser ne sont pas crédibles. Alors que la minorité se contente de ces mesures, la majorité demande au gouvernement de faire des propositions qui soient concrètes et surtout acceptables. Elle a d'ailleurs elle-même proposé un certain nombre de nouvelles pistes. La majorité de la commission regrette le double message de la minorité qui martèle sa volonté de redressement mais qui combat en même temps la première mesure acceptée à ce jour par le Grand Conseil, démontrant ainsi une volonté bien réduite d'assainir les finances dans les domaines qui les concernent.

Par ailleurs, la majorité estime que les priorités fixées par le gouvernement – à savoir faire porter les efforts principalement par la santé, le social et la formation – ne sont pas soutenables. Toutefois, dans un esprit de consensus, elle a estimé que le rapport était une étape intermédiaire sur le chemin du redressement, qu'il faudra affiner, mais qui reste indispensable dans le cadre de la concrétisation des grands projets. C'est dans ce sens-là qu'elle s'est abstenue.

Position de la minorité

La minorité de la commission a néanmoins estimé préférable de soutenir le rapport du Conseil d'Etat et de ne pas toujours trouver d'excuses à reporter des mesures d'économies dont nous savons que les effets ne sont pas immédiatement perceptibles. Cette minorité entend toujours donner la priorité à la diminution de nos charges de fonctionnement en lieu et place de l'introduction de nouvelles taxes ou/et impôts déjà parmi les plus élevés de Suisse.

De plus, consciente que les mesures proposées par le Conseil d'Etat ne sont pas en tous points réalisables, cette minorité de la commission regrette à nouveau le manque ou l'absence de volonté politique de la majorité des commissaires dans l'assainissement des finances et des réformes de l'Etat et ceci principalement dans les domaines du social et du sanitaire, domaines dont les coûts rendent aujourd'hui impossibles l'équilibre budgétaire ainsi que le financement de nouvelles prestations ou de nouveaux projets.

Vote indicatif final

Les commissaires ont voté de manière indicative sur le rapport 11.036. Ils en ont pris acte par 5 voix contre 1 et 7 abstentions.

Le présent rapport a été accepté par la commission sans opposition.

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

Neuchâtel, le 10 avril 2012

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,
B. HURNI

Le rapporteur,
F. FIVAZ