

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 28 août 2013)

A) PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

(Du 2 avril 2014)

B) RAPPORT DE LA MINORITÉ DE LA COMMISSION

(Du 11 avril 2014)

Projet de loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC)

La commission parlementaire des finances,

composée de M^{mes} et MM. Olivier Haussener, président, Fabien Fivaz, vice-président, (*excusé lors de la 1^{ère} séance*), Johanne Lebel Calame, rapporteure, Philippe Haerberli, Damien Humbert-Droz, Laurent Schmid, Andreas Jurt, (*remplacé lors de la 5^e séance par Jean-Bernard Wälti, excusé lors de la 7^e*), François Konrad (*remplacé lors de la 4^e séance par Laurent Debrot*), Cédric Dupraz, Baptiste Hurni (*remplacé lors des 3^e, 4^e et 5^e séances par Corine Bolay Mercier*), Martine Docourt Ducommun, Alexandre Houlmann, Jean-Charles Legrix (*remplacé lors des 2^e et 7^e séances par Florian Robert-Nicoud*), Hughes Chantraine et Alexandre Willener (*remplacé lors de la 1^{ère} séance par Damien Schär*)

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

A) PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Commentaire de la commission**

Le conseiller d'Etat, chef du DFS et le directeur du service financier ont participé à toutes les séances.

Invité, le groupe Vert/libéral a délégué MM. Raphaël Grandjean (2^e séance), Alain Marti (3^e séance) et Louis Godet (6^e et 7^e séance).

La commission remercie le chef du DFS, le département et les services de leur disponibilité, de leur soutien technique et de leur participation aux travaux.

Le projet de loi a été présenté à la commission le 3 septembre 2013. Après le débat d'entrée en matière, le 28 janvier 2014, la commission a procédé à l'examen de détail lors de ses séances des 18 février, 4, 18, 25 mars et 2 avril 2014. Elle a approuvé le rapport lors de la séance du 2 avril 2014.

En complément du rapport du Conseil d'Etat, la commission s'est appuyée sur divers documents transmis par le département:

- Résultats de la consultation relative à la LFINEC (du 13 mars au 15 mai 2013);
- Loi modèle sur les finances des cantons et des communes (LMFC).

Le service financier et le service des communes ont rédigé plusieurs notes et réalisé des simulations en réponse aux interrogations des commissaires:

- 13.039 "Révision totale de la loi sur les finances". Questions pour l'examen en COFI de M^{me} Lebel Calame (réponses en rouge apportées par le service financier de l'Etat et le service des communes).
- Annexes: Taux d'endettement net pour l'Etat (2003-2012); Estimation des fonds propres 2013 selon MCH2 (*communes*); Simulation taux d'endettement net pour les communes (2009-2012); Simulation taux d'endettement net pour les Villes (2009-2012); Simulation taux d'endettement net pour les communes (2012); Investissement maximum autorisé pour les comptes 2012 compte tenu du taux d'endettement net; Investissement maximum autorisé pour le budget 2014 compte tenu du taux d'endettement net.
- Tableaux complémentaires: Investissement maximum autorisé pour les comptes 2009 compte tenu du taux d'endettement net; idem comptes 2010; idem comptes 2011; idem comptes 2012; idem budget 2014.
- LFinEC – Compléments: Réponse à des questions posées par des membres de la COFI. Pourquoi appliquer un contrôle ordinaire dans toutes les collectivités publiques neuchâteloises? (CCFI), L'augmentation de la fiscalité pour respecter les critères des mécanismes de maîtrise des finances est-elle soumise à référendum? (SJEN).
- Calendrier de la gouvernance financière et du pilotage intégré.
- LFinEC – Compléments: Formulation d'amendements (SFIN avec appui SJEN). Analyse juridique du projet de motion Fabien Fivaz (SJEN).

De nombreux amendements ont été déposés tout au long des travaux de la commission. Le département, avec l'appui du SJEN, en a reformulé ou rédigé certains. Après débat, certaines propositions ont été retirées. Le détail des amendements acceptés ou refusés par la commission figure dans le tableau ci-après, dans l'ordre du texte de loi. Nous les rattachons ici à quelques grands thèmes.

Droit supérieur, harmonisation interne

Le projet de nouvelle loi sur les finances de l'État et des communes constitue une adaptation au droit supérieur et à l'évolution des pratiques de comptabilité publique au plan national et international. À partir de la loi modèle proposée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, il introduit une innovation cantonale importante, puisqu'il harmonise dans une large mesure et réunit en une seule loi les règles applicables aux deux niveaux de collectivités publiques neuchâteloises: les communes et le canton. La LFinEC remplacera ainsi la Loi sur les finances mais aussi les articles financiers de la Loi sur les communes et d'autres dispositions éparses.

La commission a bien accueilli ce principe et les orientations générales de la nouvelle loi. Nous ne répéterons pas ici les explications du rapport du Conseil d'Etat et nous concentrerons plutôt sur les points qui ont fait l'objet de débats en commission.

Technique comptable et vision politique

La commission a ressenti une tension certaine entre la pure technique comptable et l'exercice des responsabilités politiques. Le bouclage des comptes constitue un exemple parlant: l'exigence de révision par le contrôle cantonal des finances (canton) ou un organe externe (communes) renforce le contrôle comptable proprement dit et doit améliorer la gestion au plan technique, mais ne laisse au législatif qu'une seule alternative, soit accepter ou refuser les comptes, sans pouvoir les modifier.

Les amendements refusés à l'article 1 visaient à nuancer une vision ressentie comme trop exclusivement comptable.

Harmonisation des règles, autonomie des communes

La commission est restée attentive aux besoins des communes et au nécessaire respect de leur autonomie. Elle s'est demandé jusqu'où il fallait aller dans l'unification des règles

et si les communes – de même que l'Etat – disposaient des ressources nécessaires pour mener à bien la réforme que suppose l'entrée en vigueur de la loi.

L'amendement à l'article 4 souligne la nécessité d'un soutien aux communes. Le refus de l'amendement à l'article 15 privilégie l'harmonisation (classification fonctionnelle).

Tout en refusant d'assouplir l'exigence d'équilibre financier (article 31, alinéa 1; article 31, alinéas 1 à 4), et d'autofinancement pour les communes (article 32), la commission propose d'atténuer le critère du pourcentage du capital propre (article 31, alinéas 2 et 3).

Transparence

La transparence ne découle pas seulement de l'harmonisation du plan comptable et de principes techniques (échéance, définition des fonds, interdiction des amortissements supplémentaires...). Le bilan sera établi selon des principes voisins de l'économie privée. Ce qui relève de l'entretien courant n'aura plus sa place dans le compte des investissements. La consolidation des entités parapubliques et des syndicats intercommunaux dans les comptes rendra visibles des liens jusque-là implicites.

L'amendement à l'article 10 précise la définition des investissements. La lettre *g* ajoutée à l'énumération de l'article 16 prévoit pour le plan financier et des tâches un élément déjà introduit dans les comptes 2013 du canton.

L'amendement au titre du chapitre 2 et le nouvel article 16^{bis} poursuivent un double objectif: réduction des coûts pour une partie de la commission, transparence escomptée de la comptabilité analytique pour certains commissaires.

Exécutif(s) et législatif(s)

Divers articles de la loi concernent les relations entre exécutif et législatif. Il s'agit en particulier des compétences financières de l'exécutif, mais aussi des compétences de gestion et de la répartition des tâches entre pouvoirs. La commission propose ainsi d'amender les articles qui définissent le seuil de la majorité qualifiée et de crédit complémentaire. La gestion du patrimoine financier relève ainsi désormais de l'exécutif – cantonal ou communal.

L'amendement à l'article 22, alinéa 4, donne au législatif la possibilité d'expliquer pourquoi il refuse les comptes.

La commission propose de fixer les seuils de majorité qualifiée et la compétence financière du Conseil d'Etat à 7 millions de francs et 700.000 francs, de préférence aux 10 millions de francs et 1 million de francs proposés et aux 5 millions de francs et 400.000 francs actuels (article 36, alinéas 1 et 2, article 42, alinéa 1, article 46, alinéas 1 et 2). Dans les communes, c'est le législatif qui décide de la compétence financière de l'exécutif.

La motion Fabien Fivaz exprime la problématique des relations exécutif–législatif.

Un calendrier modifié, un travail à l'année longue

Planification financière, budget, comptes, planification roulante sont directement liés. L'inscription de ces liens dans le calendrier a fait l'objet de débats nourris. En année électorale, comme le recours à un organe de contrôle externe oblige à repousser l'examen des comptes par le législatif, ce ne sont pas les autorités qui ont approuvé le budget qui valideront les comptes.

Les amendements tendant à modifier le calendrier (article 14, article 22, alinéa 1) ont été refusés.

Équilibre, assainissement et découvert

La LFinEC vise une meilleure gestion financière. Même si elle n'est pas en soi un programme de redressement, elle inclut en durcissant les éléments de la loi actuelle (frein aux dépenses et à l'endettement). En parallèle, elle concrétise le deuxième frein accepté en votation populaire, celui aux économies.

L'amendement aux articles 29, alinéa 2 (canton), et 32, alinéa 1 (communes), veut corriger un effet indésirable constaté de l'actuel frein aux dépenses, qui tend à restreindre encore plus les investissements lorsque le budget prévu n'est pas utilisé.

La majorité de la commission a refusé de porter l'excédent autorisé de 1% à 2%, valeur de la LFin actuelle (article 29, alinéa 4, article 30, alinéa 2, article 80, alinéa 1).

Aux articles 29, alinéa 5 (canton), et 32, alinéa 3 (communes), la commission propose d'élargir au-delà du seul impôt des personnes physiques les revenus supplémentaires permettant de trouver l'équilibre, en complément des mesures d'assainissement.

Aux articles 49 et 50, la nouvelle rédaction précise les opérations possibles (financement spécial, préfinancement, attribution à la réserve conjoncturelle) et l'ordre dans lequel elles peuvent intervenir.

Un gros chantier

La mise en œuvre de la loi représentera un chantier important, qui exigera des ressources et se déploiera sur plusieurs années : nouveau plan comptable, nouveau système de gestion, introduction généralisée de la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations...

Le calendrier étant connu, les amendements aux dispositions transitoires précisent les exercices concernés, dans une rédaction plus lisible (article 77, alinéa 1, article 78, alinéas 1 et 3, article 80, alinéas 1 et 2, article 81, alinéa 1). L'article 81^{bis} autorise prudemment certains reports, au besoin.

Rédaction

Une loi est toujours perfectible, surtout avant d'avoir été adoptée. Une partie des amendements sont purement formels, d'autres veulent préciser la formulation pour éviter une ambiguïté ou introduire une nuance (article 16b, article 18, alinéa 4, article 33, alinéa 5).

Obligation de dépenser?

Un commissaire s'est interrogé sur la possibilité de concevoir un outil qui permettrait au législatif d'imposer à l'exécutif une dépense, comme il peut lui imposer des économies.

Une note du service juridique répond et conclut ceci:

Il est admis de longue date et généralement non contesté que le Conseil d'Etat est responsable de l'exécution du budget. Il faut rappeler le caractère particulier du budget, qui est un acte interne entre les autorités législatives et exécutives et qui impose à ces dernières des limites. Ce qu'exprime la formule selon laquelle le budget est une autorisation de dépenser et non pas une obligation de dépenser.

Les cas "d'obligation de dépenser" exposés dans la doctrine ne découlent pas d'un instrument ou d'une obligation budgétaire, mais dépendent de l'acte législatif qui prévoit cette obligation. Le Grand Conseil dispose déjà de moyens d'obliger le Conseil d'Etat à dépenser les montants qui figurent au budget. L'autorité législative peut intervenir au niveau de la loi en y inscrivant des montants chiffrés ou en citant très précisément les circonstances extérieures qui déterminent une dépense (par exemple: attribution d'un pourcentage déterminé de certains revenus). Elle peut aussi décider de régler elle-même les questions de détail comme les critères précis et les barèmes de subvention, renonçant ainsi à déléguer au Conseil d'Etat ce qu'il est généralement admis de qualifier de questions d'exécution ou de mise en œuvre.

Au-delà, il est difficile de concevoir un autre moyen qui permettrait au Grand Conseil d'obliger le Conseil d'Etat à dépenser, sans remettre fondamentalement en cause les attributions et les rôles respectifs des autorités législatives et exécutives, et sans qu'un tel moyen n'intervienne de manière massive dans le rôle institutionnel du Conseil d'Etat (art. 68 et suivants Cst. NE).

Entrée en matière (art. 171 OGC)

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit:

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'Etat	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p><i>Article premier, alinéa 2</i> ²Elle fournit les instruments et bases de décision nécessaires à la conduite d'une politique financière et budgétaire reposant prioritairement sur l'équilibre des charges et des revenus.</p>		<p>Amendement S Article 1, alinéa 2 ²Elle fournit les instruments et bases de décisions nécessaires à la conduite d'une politique financière et budgétaire reposant prioritairement sur l'équilibre des charges et des revenus <u>en adéquation avec les principes du développement durable.</u></p> <p>Refusé par 8 voix contre 7</p> <p>Amendement PVS Article 1, alinéa 2 ²Elle fournit les instruments et bases de décisions nécessaires à la conduite d'une politique financière et budgétaire (<u>suppression de: reposant prioritairement sur l'équilibre des charges et des revenus</u>) <u>en adéquation avec les principes du développement durable.</u></p> <p>Refusé par 7 voix contre 6</p>
<p><i>Art. 4</i> Le Conseil d'Etat collabore avec les entités concernées pour harmoniser la gestion financière publique, notamment en matière d'informatique, de comptabilité et de planification financière.</p>	<p>Amendement de la commission Article 4 Le Conseil d'Etat collabore avec les entités concernées <u>et les accompagne</u> pour harmoniser la gestion financière publique, notamment en matière d'informatique, de comptabilité et de planification financière.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p><i>Art.10, alinéa 1</i> ¹Le compte des investissements comprend les dépenses et les recettes pour la constitution de biens durables appartenant au patrimoine administratif.</p>	<p>Amendement de la commission Article 10, alinéa 1 ¹Le compte des investissements comprend les dépenses et les recettes pour la constitution <u>ou l'augmentation de valeurs durables</u> appartenant au patrimoine administratif.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

<p>Titre CHAPITRE 2 Plan financier et des tâches</p>	<p>Amendement PVS Titre CHAPITRE 2 Plan financier et des tâches, <u>catalogue des prestations</u> Accepté par 9 voix contre 2 et 1 abstention</p>	
<p>Art. 14, alinéa 2 ²L'exécutif adresse le plan financier et des tâches au législatif, pour qu'il en prenne connaissance dans les trois mois qui suivent l'adoption du budget.</p>		<p>Amendement LR Article 14, alinéa 2 ²L'exécutif <u>intègre</u> le plan financier et des tâches au <u>budget afin que le législatif en prenne connaissance.</u> Refusé par 7 voix contre 7 (vote de principe)</p>
<p>Art. 15 Le plan financier et des tâches est présenté selon la classification fonctionnelle.</p>		<p>Amendement Cédric Dupraz Article 15 Le plan financier et des tâches est présenté selon la classification fonctionnelle <u>ou institutionnelle ou par nature.</u> Refusé par 13 voix contre 2</p>
<p>Art. 16, lettre b Le plan financier et des tâches comprend notamment: b) les objectifs stratégiques et les plans de mesures;</p>	<p>Amendement S Article 16, lettre b b) les objectifs stratégiques et <u>l'évolution prévisionnelle des tâches et des prestations;</u> Accepté à l'unanimité</p>	
	<p>Amendement de la commission Article 16, lettre g (nouvelle) <u>g) les risques éventuels ayant des incidences financières importantes.</u> Accepté à l'unanimité</p>	

	<p>Amendement PVS</p> <p>Article 16^{bis} (nouveau)</p> <p>¹<u>Les unités administratives qui disposent d'une comptabilité analytique dressent un catalogue des prestations et chiffrent leur coût.</u></p> <p>²<u>Les données du catalogue sont régulièrement mises à jour.</u></p> <p>³<u>Le catalogue et ses mises à jour sont adressés au législatif.</u></p> <p>Accepté par 9 voix contre 3 et 3 abstentions</p>	
<p>Art. 18, alinéa 4</p> <p>⁴En l'absence de budget au 1^{er} janvier, l'exécutif est autorisé à engager les dépenses absolument nécessaires à la marche de la collectivité.</p>	<p>Amendement UDC</p> <p>Article 18, alinéa 4</p> <p>⁴En l'absence de budget au 1^{er} janvier, l'exécutif <u>n</u>'est autorisé à engager <u>que</u> les dépenses absolument nécessaires à la marche de la collectivité.</p> <p>Accepté par 7 voix contre 1 et 5 abstentions</p>	
<p>Art. 22, alinéa 1</p> <p>¹Le législatif examine les comptes au plus tard le 30 juin qui suit l'exercice clôturé.</p>		<p>Amendement S</p> <p>Article 22, alinéa 1</p> <p>¹Le législatif examine les comptes au plus tard le 30 juin qui suit l'exercice clôturé, <u>sauf l'année des élections générales où l'examen des comptes a lieu avant les élections.</u> <u>[Exception à prévoir pour ne pas perdre le lien avec la législature]</u></p> <p>Refusé par 10 voix contre 5</p>
<p>Art. 22, alinéa 4</p> <p>⁴Le législatif approuve les comptes ou, dans la mesure des recommandations du contrôle cantonal des finances ou de l'organe de révision agréé, les renvoie à l'exécutif avec mandat de les présenter à nouveau lors d'une séance ultérieure, mais au plus tard dans les deux mois qui suivent.</p>	<p>Amendement UDC</p> <p>Article 22, alinéa 4</p> <p>⁴Le législatif approuve <u>ou non</u> les comptes, <u>en prenant notamment en considération les</u> recommandations du contrôle cantonal des finances ou de l'organe de révision agréé. <u>S'il n'approuve pas les comptes, le législatif les renvoie à l'exécutif par voie de décret ou d'arrêté, en motivant son refus,</u> avec mandat de les présenter à nouveau lors d'une séance ultérieure, mais au plus tard dans les deux mois qui suivent.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

<p>Art. 29, alinéa 2</p> <p>²Pour le calcul du degré minimal d'autofinancement, l'autofinancement correspond à la somme des amortissements du patrimoine administratif et du solde du compte de résultats.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 29, alinéa 2</p> <p>²Pour le calcul du degré minimal d'autofinancement <u>sont appliquées les règles suivantes</u>:</p> <p>a) l'autofinancement correspond à la somme des amortissements du patrimoine administratif et du solde du compte de résultats;</p> <p>b) <u>les investissements nets pris en compte correspondent à 85% du montant net total porté au budget.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>Art. 29, alinéa 4</p> <p>⁴Le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à 1% des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes. Il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à celui découlant du tableau de l'alinéa 3.</p>		<p>Amendement S</p> <p>Article 29, alinéa 4</p> <p>⁴Le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à <u>2%</u> des revenus (suite inchangée).</p> <p>Refusé par 8 voix contre 7</p>
<p>Art. 29, alinéa 5</p> <p>⁵Au besoin, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement nécessaires au respect des alinéas 2 et 3 ci-dessus. Si ces mesures ne suffisent pas, le Grand Conseil relève le coefficient de l'imposition des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre ces valeurs limites.</p>	<p>Amendement LR</p> <p>Article 29, alinéa 5</p> <p>⁵Au besoin, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement nécessaires au respect des alinéas <u>1</u> et 3 ci-dessus. Si ces mesures ne suffisent pas, le Grand Conseil <u>adopte les actes permettant une augmentation des recettes fiscales</u> dans la mesure nécessaire pour <u>que la prise en compte de ces revenus supplémentaires permette le respect de</u> ces valeurs limites.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

<p>Art. 30, alinéa 2</p> <p>²Toute augmentation du découvert résultant de l'application de l'alinéa premier est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de 1% prévue à l'article 29, alinéa 3.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 30, alinéa 2</p> <p>²Toute augmentation du découvert résultant de l'application de l'alinéa premier est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de 1% prévue à l'article 29, alinéa <u>4</u>.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	<p>Amendement S</p> <p>Article 30, alinéa 2</p> <p>²Toute augmentation du découvert résultant de l'application de l'alinéa premier est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de <u>2%</u> prévue à l'article 29, alinéa 3.</p> <p>Refusé par 8 voix contre 7</p>
<p>Art. 31, alinéa 1</p> <p>¹Le budget doit présenter un résultat total équilibré.</p>		<p>Amendement S</p> <p>Article 31, alinéa 1</p> <p>¹Le budget doit présenter un résultat total équilibré <u>à moyen terme</u>.</p> <p>Refusé par 9 voix contre 5</p>
<p>Art. 31, alinéas 1 à 4</p> <p>¹Le budget doit présenter un résultat total équilibré.</p> <p>²Le Conseil général peut adopter un budget qui présente un excédent de charges pour autant que celui-ci:</p> <p>a) soit couvert par l'excédent du bilan;</p> <p>b) n'excède en outre pas 10% du capital propre à la clôture du dernier exercice.</p> <p>³Si le déficit d'un exercice dépasse néanmoins 10% du capital propre, l'excédent non autorisé est porté en diminution de la limite fixée à l'alinéa 2 lettre b dès le budget de la seconde année qui suit les comptes bouclés.</p> <p>⁴Un découvert au bilan doit être amorti annuellement de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit.</p>		<p>Amendement PVS</p> <p>Article 31, alinéas 1 à 4</p> <p>¹<u>Les communes veillent à une gestion saine de leurs finances.</u></p> <p>²<u>Leur budget de fonctionnement doit en principe être équilibré. Il ne peut pas présenter un déficit supérieur à la fortune nette.</u></p> <p>³<u>Pour y parvenir, elles peuvent adopter des mécanismes financiers contraignants.</u></p> <p>⁴<u>Au besoin, le Conseil d'Etat invite la commune à réviser sa fiscalité. Si les mesures nécessaires ne sont pas prises, il institue, pour l'exercice concerné, un impôt communal additionnel.</u></p> <p>Refusé par 7 voix contre 7</p>

<p>Art. 31, alinéas 2 et 3</p> <p>²Le Conseil général peut adopter un budget qui présente un excédent de charges pour autant que celui-ci:</p> <p>a) soit couvert par l'excédent du bilan;</p> <p>b) n'excède en outre pas 10% du capital propre à la clôture du dernier exercice.</p> <p>³Si le déficit d'un exercice dépasse néanmoins 10% du capital propre, l'excédent non autorisé est porté en diminution de la limite fixée à l'alinéa 2 lettre b dès le budget de la seconde année qui suit les comptes bouclés.</p>	<p>Amendement Olivier Haussener</p> <p>Article 31, alinéas 2 et 3</p> <p>²Le Conseil général peut adopter un budget qui présente un excédent de charges pour autant que celui-ci:</p> <p>a) soit couvert par l'excédent du bilan;</p> <p>b) n'excède en outre pas <u>20%</u> du capital propre à la clôture du dernier exercice.</p> <p>³Si le déficit d'un exercice dépasse néanmoins <u>20%</u> du capital propre, l'excédent non autorisé est porté en diminution de la limite fixée à l'alinéa 2 lettre b dès le budget de la seconde année qui suit les comptes bouclés.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>Art. 32, alinéa 1</p> <p>¹Pour le calcul du degré minimal d'autofinancement, l'autofinancement correspond à la somme des amortissements du patrimoine administratif et du solde du compte de résultats.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 32, alinéa 1</p> <p>²Pour le calcul du degré minimal d'autofinancement <u>sont appliquées les règles suivantes:</u></p> <p><u>a) l'autofinancement correspond à la somme des amortissements du patrimoine administratif et du solde du compte de résultats;</u></p> <p><u>b) les investissements nets pris en compte correspondent à 85% du montant net total porté au budget.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

<p>Art. 32, alinéas 3 à 5</p> <p>³Au besoin, le Conseil communal propose au Conseil général les mesures d'assainissement nécessaires au respect de l'alinéa premier. Si ces mesures ne suffisent pas, le Conseil général relève le coefficient de l'impôt des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre ces valeurs limites.</p> <p>⁴Sur proposition du Conseil communal, le Conseil général peut, une fois par période administrative, à la majorité des deux tiers des membres présents, renoncer au respect de la limite fixée à l'alinéa premier.</p> <p>⁵Après avoir entendu le Conseil communal et lui avoir donné la possibilité de proposer des mesures correctrices, le Conseil d'Etat peut prendre toutes mesures permettant de contenir et de limiter l'endettement de la commune. Il peut notamment fixer un coefficient de l'impôt des personnes physiques permettant d'atteindre les limites visées à l'alinéa premier.</p>	<p>Amendement LR</p> <p>Article 32, alinéas 3 à 5</p> <p>³Au besoin, le Conseil communal propose au Conseil général les mesures d'assainissement nécessaires au respect de l'alinéa 2. Si ces mesures ne suffisent pas, le Conseil général <u>adopte les actes permettant une augmentation des recettes fiscales dans la mesure nécessaire pour que la prise en compte de ces revenus supplémentaires permette le respect de</u> ces valeurs limites.</p> <p>⁴Sur proposition du Conseil communal, le Conseil général peut, une fois par période administrative, à la majorité des deux tiers des membres présents, renoncer au respect de la limite fixée à l'alinéa 2.</p> <p>⁵Après avoir entendu le Conseil communal et lui avoir donné la possibilité de proposer des mesures correctrices, le Conseil d'Etat peut prendre toutes mesures permettant de contenir et de limiter l'endettement de la commune. Il peut notamment fixer un coefficient de l'impôt des personnes physiques permettant d'atteindre les limites visées à l'alinéa 2.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	<p>Amendement PVS</p> <p>Article 32</p> <p><i>Abrogé</i></p> <p>Refusé par 7 voix contre 7</p>
<p>Art. 33, alinéa 5</p> <p>⁵Lorsque la dépense ne peut être calculée avec exactitude, la demande de crédit doit mentionner son ampleur probable et indiquer les bases de calcul ainsi que les causes d'incertitude.</p>	<p>Amendement UDC</p> <p>Article 33, alinéa 5</p> <p>⁵Lorsque la dépense ne peut être calculée avec exactitude, la demande de crédit doit mentionner son ampleur probable et indiquer les bases de calcul ainsi que les causes <u>et le degré</u> d'incertitude.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

<p><i>Art. 36, alinéas 1 et 2</i></p> <p>¹Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent:</p> <p>a) une dépense nouvelle unique de plus de 10 millions de francs;</p> <p>b) une dépense nouvelle renouvelable de plus de 1 million de francs par année;</p> <p>c) une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 10 millions de francs par année.</p> <p>²Doivent de même être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent une économie unique de plus de 10 millions de francs ou une économie renouvelable de plus de 1 million de francs par année, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions du frein à l'endettement prévues par la loi.</p>	<p>Amendement S</p> <p>Article 36, alinéas 1 et 2</p> <p>¹Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent:</p> <p>a) une dépense nouvelle unique de plus de <u>7</u> millions de francs;</p> <p>b) une dépense nouvelle renouvelable de plus de <u>700.000</u> francs par année;</p> <p>c) une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de <u>7</u> millions de francs.</p> <p>²Doivent de même être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent une économie unique de plus de <u>7</u> millions de francs ou une économie renouvelable de plus de <u>700.000</u> francs par année, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions du frein à l'endettement prévues par la loi.</p> <p>Accepté par 9 voix contre 5</p>	
<p><i>Art. 42, alinéa 1</i></p> <p>¹Le Conseil d'Etat peut ouvrir un nouveau crédit d'engagement ou décider un crédit complémentaire jusqu'à un montant de 1.000.000 francs.</p>	<p>Amendement S</p> <p>Article 42, alinéa 1</p> <p>¹Le Conseil d'Etat peut ouvrir un nouveau crédit d'engagement ou décider un crédit complémentaire jusqu'à un montant de <u>700.000</u> francs.</p> <p>Accepté par 9 voix contre 5</p>	

<p><i>Art. 46, alinéa 1</i></p> <p>¹ <i>Les dépassements de crédits peuvent être autorisés par le Conseil d'Etat jusqu'à un montant de 1.000.000 francs par rubrique budgétaire.</i></p> <p>² <i>Après consultation préalable de la commission des finances, des dépassements de crédits peuvent en outre être autorisés par le Conseil d'Etat pour des montants supérieurs à 1.000.000 francs lorsqu'ils sont intégralement compensés par:</i></p> <p><i>a) des revenus ou des recettes afférents au même objet et dans le même exercice, ou, pour les unités administratives gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations, par la dissolution de réserves existantes;</i></p> <p><i>b) des diminutions de charges du même genre sous d'autres rubriques budgétaires;</i></p> <p><i>c) des diminutions de dépenses dans le compte des investissements.</i></p>	<p>Amendement S</p> <p>Article 46, alinéa 1</p> <p>¹ Les dépassements de crédits peuvent être autorisés par le Conseil d'Etat jusqu'à un montant de <u>700.000</u> francs par rubrique budgétaire.</p> <p>² Après consultation préalable de la commission des finances, des dépassements de crédits peuvent en outre être autorisés par le Conseil d'Etat pour des montants supérieurs à <u>700.000</u> francs lorsqu'ils sont intégralement compensés par: (suite inchangée)</p> <p>Accepté par 9 voix contre 5</p>	
---	---	--

<p>Art. 49</p> <p>¹Un préfinancement est un montant prévu pour la réalisation d'un projet qui n'a pas encore été adopté.</p> <p>Préfinancement</p> <p>²Les modalités doivent être définies dans une loi du Grand Conseil, respectivement dans un arrêté du Conseil général.</p> <p>³Un préfinancement peut être inscrit au budget ou décidé lors de la clôture des comptes, par le biais du compte de résultats extraordinaire.</p> <p>⁴Il n'est autorisé que pour les projets dont le coût global représente au moins 3% des charges brutes du dernier exercice clôturé avant consolidation.</p> <p>⁵Une réserve de préfinancement ne doit servir qu'au but mentionné et ne concerner qu'un seul projet. Un décompte distinct est établi chaque année dans les annexes aux comptes.</p> <p>⁶L'attribution d'un montant provenant de l'impôt général ne peut s'effectuer que si le résultat total du budget ou du compte de la collectivité demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution prévue.</p> <p>⁷La réserve de préfinancement est dissoute sur la durée d'utilité prévue, au même rythme que les amortissements comptables.</p> <p>⁸L'éventuel solde non utilisé de la réserve de préfinancement est comptabilisé comme recette extraordinaire dans le compte de résultats.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 49</p> <p>¹Un préfinancement est un montant prévu pour la réalisation d'un projet <u>futur</u>.</p> <p>²Les modalités <u>de préfinancement</u> doivent être définies dans une loi du Grand Conseil, respectivement dans un arrêté du Conseil général.</p> <p>³Un préfinancement <u>est</u> inscrit au budget. <u>Il peut faire l'objet d'un financement spécial</u>.</p> <p>⁴Il n'est autorisé que pour les projets dont le coût global représente au moins 3% des charges brutes du dernier exercice clôturé avant consolidation.</p> <p>⁵Une réserve de préfinancement ne doit servir qu'au but mentionné et ne concerner qu'un seul projet. Un décompte distinct est établi chaque année dans les annexes aux comptes.</p> <p>⁶<u>suppression de cet alinéa</u></p> <p>⁷La réserve de préfinancement est dissoute sur la durée d'utilité prévue, au même rythme que les amortissements comptables.</p> <p>⁸L'éventuel solde non utilisé de la réserve de préfinancement est comptabilisé comme recette extraordinaire dans le compte de résultats.</p> <p>Accepté par 8 voix contre 6</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 49</p> <p>¹Un préfinancement est un montant <u>affecté</u> prévu pour la réalisation d'un projet <u>futur</u>.</p> <p>²Les modalités <u>de préfinancement</u> doivent être définies dans une loi du Grand Conseil, respectivement dans un arrêté du Conseil général.</p> <p>³Un préfinancement <u>est en principe</u> inscrit au budget. <u>Il peut faire l'objet d'un financement spécial</u>.</p> <p>^{4(nouveau)}<u>Un montant non budgété peut être alloué lors de la clôture des comptes, par le biais du compte de résultats extraordinaire. Une telle attribution ne peut s'effectuer que si le résultat total du compte de la collectivité demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution prévue.</u></p> <p>⁴Il n'est autorisé que pour les projets dont le coût global représente au moins 3% des charges brutes du dernier exercice clôturé avant consolidation.</p> <p>⁵Une réserve de préfinancement ne doit servir qu'au but mentionné et ne concerner qu'un seul projet. Un décompte distinct est établi chaque année dans les annexes aux comptes.</p> <p>⁶<u>suppression de cet alinéa</u></p> <p>⁷La réserve de préfinancement est dissoute sur la durée d'utilité prévue, au même rythme que les amortissements comptables.</p> <p>⁸L'éventuel solde non utilisé de la réserve de préfinancement est comptabilisé comme recette extraordinaire dans le compte de résultats.</p> <p>Refusé par 8 voix contre 6</p>
--	---	--

<p>Art. 77</p> <p>¹Les données des états financiers selon les nouvelles dispositions et les normes du MCH2 sont établies, présentées et évaluées au plus tard avec le second exercice qui suit l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>²Dans l'intervalle sont appliquées les normes du MCH1, dans le respect du principe de continuité.</p>	<p>Amendement du Conseil d'Etat</p> <p>Article 77</p> <p>¹Les données des états financiers sont établies, présentées et évaluées <u>selon les nouvelles dispositions et les normes du MCH2</u> au plus tard avec <u>l'exercice 2017</u>.</p> <p>²(Inchangé)</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>	
<p>Art. 78</p> <p>¹Un retraitement du patrimoine financier, du patrimoine administratif, des provisions et des comptes de régularisation est effectué selon les dispositions de la présente loi et les normes MCH2, au plus tard avec état au 1^{er} janvier du second exercice qui suit l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>²Les bénéfiques de retraitement sont portés à la réserve liée au retraitement du patrimoine financier et à la réserve liée au retraitement du patrimoine administratif dans le capital propre. Ces réserves de retraitement peuvent notamment servir à compenser d'éventuelles réévaluations ultérieures de postes du patrimoine financier, des charges d'amortissement plus élevées découlant des réévaluations, et à alimenter une réserve de politique conjoncturelle.</p> <p>³Un rapport d'information portant sur le bilan d'ouverture avec les retraitements effectués, est présenté au législatif durant le second exercice qui suit l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>⁴Le Conseil d'Etat règle les modalités d'application.</p>	<p>Amendement du Conseil d'Etat</p> <p>Article 78</p> <p>¹Un retraitement du patrimoine financier, du patrimoine administratif, des provisions et des comptes de régularisation est effectué selon les dispositions de la présente loi et les normes MCH2, au plus tard avec état au 1^{er} janvier <u>2017</u>.</p> <p>²(Inchangé)</p> <p>³Un rapport d'information portant sur le bilan d'ouverture avec les retraitements effectués, est présenté au législatif durant <u>l'exercice 2017</u>.</p> <p>⁴(Inchangé)</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>	

<p>Art. 80</p> <p>¹Pour les quatre premiers exercices budgétaires qui suivent l'année d'entrée en vigueur de la présente loi, et en dérogation à l'article 29, alinéas 1, 3 et 4, le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à 1% des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes; il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%.</p> <p>²L'article 32 s'applique à partir de la préparation du cinquième exercice budgétaire suivant l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Amendement du Conseil d'Etat</p> <p>Article 80</p> <p>¹Pour les exercices budgétaires <u>2016 à 2019</u> et en dérogation à l'article 29, alinéas 1, 3 et 4, le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à 1% des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes; il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%.</p> <p>²L'article 32 s'applique à partir de la préparation de <u>l'exercice budgétaire 2020.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>	<p>Amendement S</p> <p>Article 80, alinéa 1</p> <p>¹Pour les quatre premiers exercices budgétaires qui suivent l'année d'entrée en vigueur de la présente loi, et en dérogation à l'article 29, alinéas 1, 3 et 4, le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à <u>2%</u> des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes; il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%.</p> <p>Refusé par 7 voix contre 7</p>
<p>Art 81, alinéa 1</p> <p>¹Les comptes des entités correspondant aux critères de l'article 57 font l'objet d'une consolidation au plus tard au terme du cinquième exercice suivant l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Amendement du Conseil d'Etat</p> <p>Article 81, alinéa 1</p> <p>¹Les comptes des entités correspondant aux critères de l'article 57 font l'objet d'une consolidation au plus tard <u>avec les comptes 2020.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>	
	<p>Amendement du Conseil d'Etat</p> <p>Article 81^{bis} (nouveau)</p> <p><u>Le Conseil d'Etat, sur préavis de la commission des finances, peut reporter au plus tard au 1^{er} janvier 2017 l'application d'autres dispositions, pour des questions techniques ou organisationnelles.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>	

Vote final

Par 11 voix contre 3, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

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

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Projet de loi, motion et postulas dont le Conseil d'Etat propose le classement

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du projet de loi du groupe socialiste 09.107, du 27 janvier 2009, "*Loi portant modification de la loi sur les finances*".

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la motion populaire de la coordination neuchâteloise 10.119, du 23 février 2012, "*Pas question de payer votre crise*".

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement le postulat Marc-André Nardin 09.153, du 24 juin 2009, "*Amortissement d'investissement résultant d'entretien différé*".

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement le postulat Marc-André Nardin 09.162, du 1^{er} septembre 2009, "*Rémunération des engagements de l'Etat*".

Neuchâtel, le 2 avril 2014

Au nom de la commission des finances:

Le président,
O. HAUSSENER

La rapporteure,
J. LEBEL CALAME

B) RAPPORT DE LA MINORITÉ DE LA COMMISSION

La loi sur les finances de l'Etat et des communes, amendée par la commission des finances, ne convient pas à une minorité de la commission. Malgré son attachement à une gestion financière rigoureuse, la minorité estime que la nouvelle loi va trop loin dans les contraintes imposées par les mécanismes financiers, ceci en situation de mauvaise conjoncture et pour les communes.

Si la minorité peut admettre un lissage sur plusieurs années des bénéfices et des déficits – une manière adéquate d'adapter les mécanismes financiers à la réalité des fluctuations économiques – la loi impose toutefois des règles trop contraignantes pour les budgets annuels, diminuant ainsi de manière trop importante l'effet tampon voulu initialement. La minorité propose au plénum de s'en tenir à la situation actuelle en autorisant un déficit maximal ne dépassant pas 2% des revenus déterminants, avec un lissage sur 4 ans, et la création d'une réserve conjoncturelle pour les situations qui l'exigent. A moyen terme, cette proposition ne change en rien la situation économique de l'Etat, elle permet toutefois de passer plus facilement des coups durs qui ne seraient pas de nature conjoncturelle, à l'image d'un changement brusque de la politique fédérale en matière de péréquation intercantonale ou le départ d'un contribuable important.

La minorité de la commission ne peut également admettre que le canton impose aux communes des mécanismes contraignants unifiés qui ne tiennent pas compte de leur taille ou de leur situation financière. C'est une grave entorse au fédéralisme et à l'autonomie communale, en limitant la manière dont elles entendent gérer leurs finances. La nouvelle disposition s'apparente pour la minorité au pacte budgétaire européen qui impose la règle d'or aux nations de l'UE sans prendre en compte les sensibilités et les situations économiques régionales. Dans ce sens, la minorité propose au Grand Conseil de conserver les garde-fous actuels en matière d'autorisation de déficits (limités à la fortune), de modifications fiscales "automatiques" en cas de non-respect de cette règle et d'introduire un nouvel article qui permet aux communes de se doter, si elles le souhaitent, de mécanismes financiers contraignants. La minorité estime que les mécanismes financiers imposés aux communes peuvent fonctionner en période conjoncturelle favorable, mais seront très difficiles à respecter en temps de crise.

Lors d'un récent débat au Grand Conseil, le gouvernement ne jugeait également pas utile de revoir la manière dont il prépare son budget et le transmet aux communes. Or, le budget des communes est de plus en plus influencé par celui de l'Etat – par exemple à travers la facture croissante de l'aide matérielle. C'est un élément qui ne peut être dissocié des mécanismes contraignants: une commune pourrait devoir modifier son budget dans l'urgence, en fonction de nouveaux éléments acceptés par le Grand Conseil, en particulier si les nouveaux chiffres ne permettent plus de respecter les limites de l'article 31, alinéa 2. Devra-t-elle augmenter sa fiscalité si elle n'y parvient pas? En vertu de l'article 31, alinéa 3, la commune pourrait devoir diminuer la limite admissible de son déficit ultérieur parce que l'Etat n'a pas été capable de fournir des chiffres corrects au moment de l'élaboration de son budget, ou pire, qu'il ait choisi un chiffre inférieur pour faire passer son propre budget et qu'en cours d'année les chiffres s'avèrent plus élevés que prévus. Si l'Etat a la capacité financière d'absorber des fluctuations de certains postes de charges dynamiques, ce n'est sans doute pas le cas de toutes les communes.

De manière générale, la nouvelle loi entraînera une complexification des procédures de contrôle et de suivi, générant un renforcement des structures administratives et des coûts de fonctionnement supérieurs. Elle renforce le pouvoir financier au détriment du pouvoir et de la responsabilité politique.

En fonction des arguments énoncés ci-dessus, la minorité de la commission propose au plénum d'adopter les amendements suivants:

Art. 29, al. 4

Le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à (suppression de: 1%) 2% des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes. (Suite inchangée)

Art. 30, al. 2

Toute augmentation du découvert résultant de l'application de l'alinéa premier est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de (suppression de: 1%) 2% prévue à l'article 29 al. 3 4.

Art. 31 al. 1 à 4

¹Les communes veillent à une gestion saine de leurs finances.

²Leur budget de fonctionnement doit en principe être équilibré. Il ne peut pas présenter un déficit supérieur à la fortune nette.

³Pour y parvenir, elles peuvent adopter des mécanismes financiers contraignants.

⁴Au besoin, le Conseil d'Etat invite la commune à réviser sa fiscalité. Si les mesures nécessaires ne sont pas prises, il institue, pour l'exercice concerné, un impôt communal additionnel.

Art. 32 supprimé

Neuchâtel, le 11 avril 2014

La minorité de la commission:

F. FIVAZ, C. DUPRAZ ET F. KONRAD