

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC)

(Du 16 août 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

L'article 30 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) prévoit que le budget soit établi de manière à présenter un volume d'investissements nets compris entre 4% et 5% des revenus déterminants, incluant un écart statistique pour soldes non utilisés de 0,5%. A la lumière des résultats effectivement constatés lors des derniers boucllements, il est apparu que cet écart statistique était insuffisant, dans la mesure où les soldes non utilisés étaient systématiquement supérieurs à 0,5%. Plusieurs discussions ont été menées à ce sujet dans le cadre de la commission des finances (COFI), étant entendu que les écarts entre budgets et comptes découlent principalement d'éléments impondérables et hors de contrôle de l'exécutif et de l'administration (oppositions et recours, contestations dans le cadre des procédures de marchés publics, pénuries, découvertes de polluants en cours de projet, etc.). Tenant compte des débats menés au sein de la COFI, le Conseil d'État souhaite proposer au Grand Conseil de réviser l'article 30 LFinEC afin d'augmenter l'écart statistique à 1%. Cette disposition révisée aurait une portée essentiellement technique et impacterait uniquement le processus budgétaire. Elle n'aurait aucun impact concret sur les comptes de l'État.

1. DISPOSITIF DE MAÎTRISE DES FINANCES

Le dispositif actuel de maîtrise des finances a été adapté en 2019 dans le cadre du rapport 18.033. Ce rapport incluait notamment une révision des critères du frein à l'endettement. Dans sa teneur actuelle, l'article 30 LFinEC prévoit ainsi que le budget soit établi de manière à présenter notamment un volume d'investissements nets compris entre 4% et 5% des revenus déterminants, incluant un écart statistique pour soldes non utilisés de 0,5%. Parallèlement, cet article prévoit que les investissements nets pris en compte pour le calcul du degré d'autofinancement correspondent au montant net total porté au budget, déduction faite d'un écart statistique représentant 0,5% des revenus déterminants.

L'existence d'un écart statistique dans le dispositif du frein à l'endettement tient au fait que les investissements effectivement réalisés sont, historiquement, systématiquement inférieurs aux montants prévus dans le budget annuel. Ce décalage entre le budget et les comptes s'explique par les retards accumulés tout au long de l'année en raison des oppositions, des blocages politiques, des difficultés non prévisibles dans la conduite des projets, des problèmes techniques ou encore du manque de ressources humaines pour gérer les projets. La prise en compte d'un écart statistique autorise donc de retenir au budget une enveloppe supérieure à celle visée aux comptes.

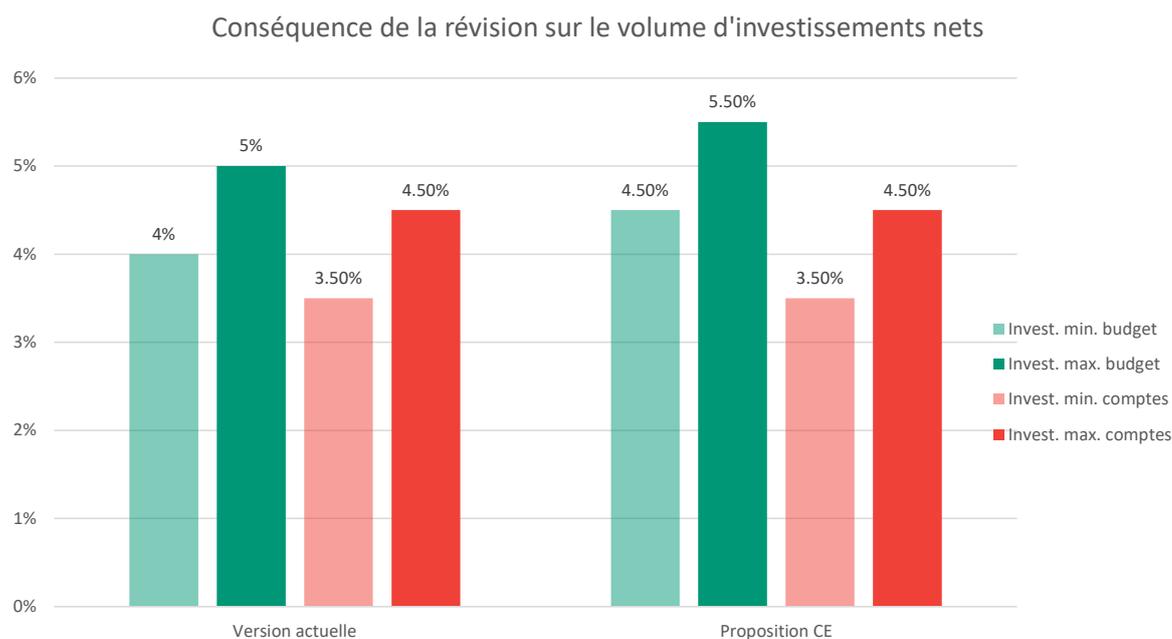
À la lumière des résultats effectivement constatés lors des derniers boucllements, il est apparu que l'écart statistique prévu par la LFinEC s'avérait insuffisant. En effet, les comptes ont permis de

mettre en lumière le fait que les soldes non utilisés sont systématiquement supérieurs à 0,5%. Une adaptation de l'écart statistique de 0,5% à 1% a donc été discutée depuis plus d'un an avec la commission des finances du Grand Conseil, partant du principe que, vu les écarts constatés par le passé, une telle révision du mécanisme était non seulement acceptable, mais indispensable pour atteindre dans le courant de l'exercice le volume minimum imposé par la loi.

Selon les dernières discussions intervenues avec la commission des finances, la proposition objet du présent rapport aurait accompagné la présentation du budget 2024. Or, un nouvel examen juridique a mis en évidence le fait qu'avec ce calendrier, le budget 2024, pour être conforme à cette nouvelle disposition, serait présenté avec un montant d'investissements dépassant le cadre actuellement en vigueur, de sorte que le vote du Grand Conseil ne pourrait intervenir sans déroger aux mécanismes applicables. Pour éviter tout malentendu ou débat contreproductif sur une disposition qui semble pourtant largement souhaitée, le Conseil d'Etat a donc choisi de vous proposer la présente modification sans délai et de façon séparée de la présentation du prochain budget.

2. SIMULATION

Le graphique ci-dessous présente le résultat d'une simulation permettant de mieux saisir l'impact qu'aurait l'augmentation de l'écart statistique sur le volume d'investissements au budget et aux comptes :



Avec la proposition du Conseil d'Etat, la cible d'investissement minimum à atteindre au budget passerait de 4% à 4,5% des revenus déterminants, ceci afin de ne pas modifier le volume minimum d'investissements réel visé et mesuré aux comptes. En effet, l'augmentation de l'écart statistique est essentiellement technique et ne doit en aucun cas réduire les ambitions en matière d'investissement : le volume minimum d'investissement à atteindre aux comptes serait donc maintenu à 3,5% des revenus déterminants.

Au final, l'augmentation de l'écart statistique aura donc les deux conséquences suivantes :

- D'une part, le volume d'investissement minimum à atteindre au budget sera plus important qu'il ne l'était jusqu'à présent, ceci dans la mesure où l'on tient compte d'un écart pour soldes non utilisés davantage adapté à la réalité ;
- D'autre part, toujours dans le cadre de l'établissement du budget, le calcul du degré d'autofinancement sera moins impacté par les écarts systématiquement observés entre les dépenses d'investissements prévues au budget et les dépenses effectivement réalisées.

En partant d'un exemple concret et chiffré, le tableau ci-dessous donne des indications détaillées sur l'impact que cette modification aurait sur les différentes composantes du frein à l'endettement.

<i>Mios CHF</i>	<i>Version actuelle</i>	<i>Proposition CE</i>
Ecart statistique	0.50%	1%
Cible invest. budget - DA 70% (de...à...)	4%	4.50%
	5%	5.50%
Cible invest. comptes - DA 70% (de...à...)	3.50%	3.50%
	4.50%	4.50%
Bénéfice	5.40	5.40
Amortissements nets	50.00	50.00
Autofinancement	55.40	55.40
Revenus déterminants	2'155.00	2'155.00
Cible invest. min. budget - DA 70%	86.20	96.98
Cible invest. max. budget - DA 70%	107.75	118.53
Cible invest. min. comptes - DA 70%	75.43	75.43
Cible invest. max. comptes - DA 70%	96.98	96.98
Investissements nets	100.00	100.00
écart statistique	10.78	21.55
Investissements pour autofinancement	89.23	78.45
Degré d'autofinancement	62.09%	70.62%

3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 30, al. 1, let. a, al. 3, let. b (nouvelle teneur)

<u>Loi en vigueur</u>	Projet du Conseil d'État
<p>Règles de politique financière</p> <p>Art. 30 ¹Le budget est établi de manière à présenter:</p> <p>a) un volume d'investissements nets compris entre 4% et 5% des revenus déterminants (totalité des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes), incluant un écart statistique pour soldes non utilisés de 0,5 point (%);</p> <p>b) un compte de résultats équilibré ou positif, permettant d'atteindre un degré d'autofinancement (DA) de 70% au moins.</p> <p>²Le volume des investissements nets prévu par l'alinéa 1 peut être augmenté de:</p> <p>a) 1 point (%) si le DA atteint 80% au moins;</p> <p>b) 2 points (%) si le DA atteint 90% au moins;</p> <p>c) 3 points (%) ou plus si le DA atteint 100% au moins.</p> <p>³Pour le calcul du degré d'autofinancement au sens des alinéas 1 et 2, sont appliquées les règles suivantes:</p> <p>a) l'autofinancement correspond à la somme du solde du compte de résultats et des amortissements du patrimoine administratif, déduction faite du prélèvement à la réserve pour amortissements;</p> <p>b) les investissements nets pris en compte correspondent au montant net total porté au budget, déduction faite d'un écart statistique représentant 0,5% des revenus déterminants;</p> <p>c) un volume correspondant à l'écart entre le montant net constaté dans les comptes et le montant minimum selon l'alinéa 1, déduction faite de l'écart statistique, peut être reporté à des exercices futurs dans une limite de cinq ans sans être inclus dans le calcul du degré d'autofinancement. Ce volume est toutefois limité au montant permettant de respecter la règle de l'autofinancement minimal. Ce volume est toutefois limité aux investissements autofinancés à 100%.</p> <p>⁴Ne sont pas pris en considération dans le volume défini selon les alinéas 1 et 2:</p> <p>a) les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de dix ans;</p> <p>b) les investissements reconnus d'intérêt cantonal majeur. La nature de l'intérêt cantonal majeur doit être reconnue au moment du vote par une décision du Grand Conseil prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres.</p> <p>^{4bis}En sus des exigences figurant à l'alinéa 1, lettre b, le résultat budgétaire doit dégager un excédent de revenus équivalent à au moins 20% des déficits annuels constatés tant et aussi longtemps que ceux-ci n'ont pas été intégralement compensés par des excédents de revenus aux comptes, à compter du budget du deuxième exercice qui suit la clôture de l'exercice déficitaire.</p> <p>^{4ter}En sus des exigences figurant à l'alinéa 1, lettre b, et à l'alinéa 4^{bis}, le résultat budgétaire doit être augmenté d'un montant équivalent à au moins 1% du découvert du dernier bilan audité.</p> <p>⁵Le Grand Conseil adopte les mesures d'assainissement nécessaires au respect des alinéas précédents.</p> <p>⁶En cas de refus du budget par le Grand Conseil, les lois et décrets adoptés lors du débat consacré au budget deviennent caducs.</p>	<p>Art. 30, al. 1, let. a, al. 3, let. b (nouvelle teneur)</p> <p>a) un volume d'investissements nets compris entre 4,5% <u>et 5,5%</u> (<u>augmentation des fourchettes de 0,5%</u>) des revenus déterminants (totalité des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes), incluant un écart statistique pour soldes non utilisés de <u>1 point (%) (augmentation de l'écart statistique de 0,5%)</u>;</p> <p>b) les investissements nets pris en compte correspondent au montant net total porté au budget, déduction faite d'un écart statistique représentant <u>1%</u> des revenus déterminants (<u>augmentation de l'écart statistique de 0,5%</u>);</p>

Augmentation de l'écart statistique pour soldes non utilisés, qui passe ainsi de 0,5% à 1%. En conséquence, les fourchettes prévues à l'alinéa 1, lettre a, qui déterminent la cible d'investissement minimum à atteindre au budget, passent respectivement de 4% à 4,5% et de 5% à 5,5%.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

L'augmentation de l'écart statistique aurait une portée essentiellement technique sur le dispositif de maîtrise des finances. Elle impacterait uniquement le processus d'établissement du budget annuel et n'aurait aucun impact sur les comptes de l'État.

5. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

La révision du dispositif de maîtrise des finances n'a aucun impact sur le personnel.

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

La révision du dispositif de maîtrise des finances n'a aucun impact sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

La révision du dispositif de maîtrise des finances est conforme au droit supérieur.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La révision du dispositif de maîtrise des finances n'aura aucune conséquence économique, sociale et environnementale directe dans la mesure où elle est essentiellement technique. Elle contribuera toutefois à concrétiser l'objectif annoncé lors de l'adoption des mécanismes actuels de maîtrise des finances, à savoir qu'une part minimale des ressources de l'Etat est consacrée à l'investissement, qui impacte favorablement les générations futures.

9. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

La révision du dispositif de maîtrise des finances n'a aucun impact sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

La présente révision du dispositif de maîtrise des finances n'implique aucune dépense et est donc soumise à la majorité simple du Grand Conseil.

11. CONCLUSION

Vu ce qui précède, nous vous invitons à adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 août 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 16 août 2023,
décète :

Article premier La loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 1, let. a, al. 3, let. b (nouvelle teneur)

- a) un volume d'investissements nets compris entre 4,5% et 5,5% des revenus déterminants (totalité des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes), incluant un écart statistique pour soldes non utilisés de 1 point (%) ;
- b) les investissements nets pris en compte correspondent au montant net total porté au budget, déduction faite d'un écart statistique représentant 1% des revenus déterminants ;

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le/la secrétaire général-e