



Avis du Conseil d'État au Grand Conseil
sur
Rapport de la commission des finances 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 14 mai 2025)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Le Conseil d'État a pris connaissance avec intérêt du projet de décret qui modifie la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) en vue d'y introduire la possibilité d'accroître l'alimentation de la réserve en faveur du développement durable.

RÉSUMÉ

Suite à la proposition de la commission des finances de prolonger à l'horizon 2032 l'affectation des revenus extraordinaires BNS à la réserve de développement durable dans le cas où le plafond de la réserve de politique conjoncturelle est déjà atteint, le Conseil d'État présente par le biais du présent avis ses arguments en opposition à cette modification de la LFinEC. Les moyens suffisants qui sont alloués actuellement, la non-utilisation du mécanisme dans les comptes et les risques de thésaurisations et péjorations au niveau du compte de résultats constituent les principaux arguments en faveur d'un maintien du dispositif légal actuel.

1. CONTEXTE ET DROIT EN VIGUEUR

En date du 11 mars 2025, la commission des finances au Grand Conseil a adopté un rapport à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) et plus particulièrement l'article 82b LFinEC qui concerne la réserve en faveur du développement durable. Ce projet de loi a initialement été déposé le 20 juin 2023 par les groupes VertPOP, Vert'Libéral-Le Centre et socialiste (projet de loi 23.215).

Pour rappel, cette disposition légale a été adoptée le 7 décembre 2022 à l'occasion des débats relatifs au budget 2023. Cette nouvelle réserve permet le financement (à raison de 50% maximum) des charges d'exploitation et des dépenses d'investissement représentant un engagement en faveur des générations futures dans les domaines de la politique climatique (Plan climat cantonal) et des trois volets reconnus au titre du développement durable (responsabilité écologique, efficacité économique, solidarité sociale). À l'instar de la réserve de politique conjoncturelle (art. 50 LFinEC) entrée en vigueur en 2018, la réserve de développement durable est alimentée par la moitié des revenus extraordinaires (excédant la part ordinaire allouée au canton) concernant le bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS). Contrairement à la première réserve, ce financement est toutefois limité jusqu'en 2032. Autre différence importante à signaler, la réserve en faveur du développement durable n'est pas plafonnée alors que la réserve de politique conjoncturelle ne peut excéder un montant correspondant 5% des charges brutes du dernier exercice clos.

La réserve de politique conjoncturelle ayant atteint son plafond avec l'attribution de 4,1 millions effectuée en 2022, il a été décidé de procéder à une première dotation à la réserve en faveur du développement durable au cours du même exercice. D'un montant de 23'141'889 francs, cette opération a été effectuée conformément à l'article 82b alinéa 4 LFinEC qui permettait l'affectation des revenus supplémentaires BNS non attribués à la réserve de politique conjoncturelle. Cette manière de faire était toutefois limitée aux seuls exercices 2022 et 2023. Cette opportunité ponctuelle était justifiée par le fait qu'aucun financement initial de la nouvelle réserve n'était prévu et que le Conseil d'État a souhaité remédier rapidement à cette situation (les revenus extraordinaires BNS étaient censés dans un premier temps augmenter la fortune du fonds d'aide aux communes). Cette possibilité d'alimentation devait toutefois rester exceptionnelle.

À ce jour, suite à la clôture des comptes 2023 et 2024, la dotation à la réserve n'a pas évolué du fait de l'absence de revenus (ordinaires et extraordinaires) versés par la BNS et du renoncement aux prélèvements prévus au budget eu égard à la situation bénéficiaire globale constatée en regard de ces deux exercices. De nouveaux revenus provenant de la BNS sont toutefois annoncés pour 2025 et permettront d'alimenter la réserve en faveur du développement durable.

2. PROPOSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances propose de prolonger jusqu'en 2032 la disposition de l'article 82b alinéa 4 LFinEC afin de garantir à la réserve en faveur du développement durable une alimentation régulière et étendue en y affectant la part des revenus extraordinaires provenant de la BNS destinés en priorité à la réserve de politique conjoncturelle mais non attribuables en raison du plafond fixé par la loi.

Au travers des arguments développés dans le rapport, les commissaires favorables au projet de loi justifient ce besoin par la nécessité d'ancrer dans la législation financière l'affectation de la totalité des versements extraordinaires, la situation actuelle représentant à leurs yeux une lacune au niveau de la LFinEC. La volonté sous-jacente d'accroître les moyens à disposition du Plan climat cantonal et des autres mesures en matière de développement durable explique bien évidemment aussi la position de la commission des finances et traduit une volonté politique de répondre aux défis auxquels la société doit aujourd'hui faire face.

3. APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ÉTAT

La problématique sensible de l'usage des réserves a déjà fait l'objet de nombreuses discussions politiques. Si les normes MCH2 ne prohibent pas l'usage des réserves, une accumulation sans limites de moyens financiers par ce biais doit être évitée. La constitution d'une réserve doit être justifiée par des besoins réels et prévisibles et son utilisation doit être contrôlée et transparente (base légale existante comme c'est le cas pour la réserve en faveur du développement durable). Bien que sensible aux arguments de la commission pour soutenir de manière accrue les actions déployées en faveur de la durabilité, le Conseil d'État souhaite, dans toute la mesure du possible, éviter une thésaurisation excessive au détriment de l'amélioration progressive de la situation financière de l'État. En affectant aux réserves des montants qui se chiffrent souvent en millions de francs, ces moyens ne permettent plus d'amortir (diminuer) le découvert, comme c'est déjà le cas avec la part ordinaire des revenus BNS.

En considérant les deux autres réserves principales qui peuvent être alimentées en fin d'exercice (réserve de politique conjoncturelle et réserve de lissage des revenus fiscaux), ce sont plus de 120 millions de francs qui ont été affectés dans celles-ci sur les trois derniers exercices (2022-24). Avec un découvert de 472,6 millions à fin 2024, une amélioration sensible de celui-ci aurait pu intervenir sans ces attributions. Bien que des montants soient régulièrement prélevés à l'occasion de l'élaboration des budgets annuels (92 millions sur la période 2022-24 pour les deux réserves susmentionnées), force est de constater qu'il est le plus souvent renoncé à comptabiliser ces opérations lors de la clôture des comptes vu les bénéfices réalisés ces dernières années. C'est aussi le cas pour la réserve en faveur du développement durable, qui n'a pas été utilisée depuis sa

création en 2022. Au final, les alimentations successives de ces trois réserves font que l'État se retrouve avec une manne financière de près de 370 millions à fin 2024 (lissage 223,3 millions, politique conjoncturelle 122,9 millions et développement durable 23,1 millions). Cette thésaurisation n'est pas propice à une gestion saine des finances publiques et un accroissement supplémentaire des apports pour la réserve en faveur du développement durable paraît à ce stade superflu.

L'existence d'un plafonnement de la réserve de politique conjoncturelle répond justement à cette problématique, en limitant la possibilité d'effectuer des attributions excessives. Attribuer automatiquement le surplus à la réserve en faveur du développement durable irait à l'encontre de cette logique.

Cette attribution automatique pourrait par ailleurs avoir des répercussions négatives et compliquer significativement les futurs processus budgétaires qui s'annoncent d'ores et déjà compliqués, notamment avec le retournement conjoncturel et le programme d'allégement budgétaire fédéral qui viendront accroître les déficits déjà constatés au niveau des prévisions du plan financier et des tâches. La possibilité d'une gestion financière efficiente et capable de s'adapter rapidement aux nouveaux enjeux qui apparaissent au fil des années serait indiscutablement mise à mal.

À ce titre, il convient de rappeler qu'en vertu du mécanisme du frein à l'endettement en vigueur, un déficit du compte de résultats à la clôture doit obligatoirement être amorti au travers des cinq prochains budgets (20%). Ainsi, si l'attribution avait pour conséquence un passage dans les chiffres rouges, l'établissement des budgets suivants deviendrait un exercice délicat nécessitant des arbitrages dans les autres dépenses de l'État, notamment dans le domaine de la santé, du social et de la formation. L'exécutif serait alors dans une situation où le processus budgétaire s'apparenterait à un exercice d'équilibrisme entre les différents domaines, délié de toute considération de gestion des politiques publiques.

À l'heure actuelle, toute marge de manœuvre sur l'évolution des charges et des revenus est donc bienvenue, de sorte qu'il n'est pas judicieux de se priver de la possibilité de limiter les dégâts en s'appuyant sur ces revenus extraordinaires lorsqu'ils ne peuvent pas être attribués à la réserve de politique conjoncturelle.

4. CONCLUSION

À la lumière de ces éléments, le Conseil d'État estime que la volonté de modifier la loi ne se justifie pas. En cas de dotation suffisante des réserves, les revenus extraordinaires de la BNS doivent pouvoir participer à l'amélioration du résultat annuel et à la réduction du découvert au bilan. La situation actuelle ne peut en aucun cas être associée à une lacune sur le plan légal puisque la réserve pour le développement durable dispose déjà d'une alimentation régulière jusqu'en 2032 et que l'affectation de moyens supplémentaires paraît peu appropriée en regard de l'utilisation (prélèvements) qui en a été faite au cours des derniers exercices. Les risques de thésaurisation excessive et d'augmentation des dépenses représentent également des problématiques sensibles pour la situation financière de l'État. Pour toutes ces raisons, l'attribution ordinaire actuelle prévue dans la loi doit être considérée comme suffisante.

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

Neuchâtel, le 14 mai 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND