



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 20 août 2025)

Monsieur le président, 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 4,5% et 5,5% des revenus déterminants, avec un degré d'autofinancement de 70% au minimum. Les prêts octroyés par l'État, considérés comme des investissements conformément au MCH2, sont pris en considération dans le calcul de ces indicateurs. Les opérations relatives aux prêts ne sont toutefois pas à proprement parler des investissements au sens habituellement reconnu pour l'acquisition ou le développement de biens durables qui sont amortis via le compte de résultat. Les spécificités relatives aux prêts amènent souvent à les considérer distinctement dans les analyses qui sont effectuées sur le volume des investissements de l'État.

Par le biais du présent rapport, le Conseil d'État souhaite proposer une modification de la loi afin d'exclure les prêts du calcul du frein à l'endettement, tout en maintenant leur comptabilisation dans le compte des investissements en accord avec le référentiel comptable. Cette nouvelle disposition permettrait ainsi de corriger le volume des investissements nets retenus dans le calcul des limites (minimum 4,5% des revenus déterminants) et du degré d'autofinancement (minimum 70%), parallèlement à ce qui se fait déjà pour les projets présentant des flux financiers nets positifs sur 10 ans et les projets caractérisés par un intérêt cantonal majeur.

Les montants dégagés par la sortie des prêts du calcul du frein à l'endettement doivent ainsi permettre de soutenir encore davantage l'effort d'investissement dans les infrastructures cantonales, ce d'autant dans la période d'instabilité que nous vivons.

1. DISPOSITIF DE MAÎTRISE DES FINANCES

Le dispositif actuel de maîtrise des finances prévoit que le budget soit établi de manière à présenter notamment un volume d'investissements nets compris entre 4,5% et 5,5% des revenus déterminants, avec un degré d'autofinancement de 70%.

Depuis l'exercice 2018 et l'introduction du MCH2, les prêts octroyés par l'État sont comptabilisés dans le compte des investissements et entrent donc directement dans le calcul du frein à l'endettement (pour rappel, ces flux financiers transitaient auparavant directement par le bilan). Le groupe de natures comptables 54 (dépenses) est utilisé pour l'octroi d'un prêt alors que le groupe de natures comptables 64 (recettes) permet son remboursement. Depuis la mise en vigueur de cette pratique, des crédits d'engagement (principalement sous la forme de crédits-cadres) sont également nécessaires pour gérer ces soutiens aux acteurs concernés.

Les opérations relatives aux prêts ne sont toutefois pas à proprement parler des investissements au sens habituellement reconnu pour l'acquisition ou le développement de biens durables qui sont amortis via le compte de résultat. Les spécificités relatives aux prêts amènent souvent à les considérer distinctement dans les analyses qui sont effectuées sur le volume des investissements de l'État puisqu'ils constituent un « décaissement provisoire » qui se distingue des autres projets. Les prêts effectués par l'État concernent uniquement quelques services dont principalement le NECO (politique régionale, prêts PI et d'industrialisation), le SAGR (exploitations paysannes) et le SBAT (politique du logement).

Si, conformément aux recommandations du MCH2, le Conseil d'État souhaite maintenir la comptabilisation des prêts au compte des investissements, la présente proposition a toutefois pour objectif de les soustraire du calcul du frein à l'endettement. Cette manière de faire permettrait à l'avenir de considérer uniquement les dépenses d'investissement au sens strict du terme (y compris les éventuelles participations de tiers aux dépenses) comme élément déterminant des enveloppes annuelles arbitrées et décidées par les autorités politiques.

L'article 30 LFinEC définit les critères relatifs au mécanisme du frein à l'endettement en vigueur à l'État depuis plusieurs années maintenant. La dernière révision profonde de ce dispositif date de 2018 (rapport 18.033). Par le biais de cette nouvelle modification légale, il est donc proposé d'ajouter une lettre c à l'alinéa 4 de l'article 30 permettant de corriger le volume des investissements nets retenus dans le calcul des limites (minimum 4,5% des revenus déterminants) et du degré d'autofinancement (minimum 70%), parallèlement à ce qui se fait déjà pour les projets présentant des flux financiers nets positifs sur 10 ans (art. 30, al. 4, let. a) et les projets caractérisés par un intérêt cantonal majeur (art. 30, al. 4, let. b).

2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

<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 4,5% 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 (%);</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 1% 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 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. 4, let. c (nouvelle)</p> <p>c) l'octroi et le remboursement de prêts.</p>

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Cette modification aurait une portée essentiellement technique sur le dispositif de maîtrise des finances. Elle impacterait le calcul du frein à l'endettement (volume minimum et degré d'autofinancement) et permettrait de soutenir encore davantage l'effort d'investissement dans les infrastructures cantonales.

En guise d'exemple, en sortant les prêts du budget 2026, c'est un montant de 10.3 millions qui est soustrait et qui permet d'engager d'autres investissements à hauteur du même montant en respectant le frein. Au budget 2025, ce montant aurait même été de 14 millions, et si on se base sur le PFT 2027-2029 les investissements pourraient être supérieurs d'un peu plus de 9 millions en moyenne chaque année.

4. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

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

5. 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.

6. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

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

7. 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'État est consacrée à l'investissement, qui impacte favorablement les générations futures.

8. 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.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

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

10. CONCLUSION

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

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

Neuchâtel, le 20 août 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
C. GRAF

La vice-chancelière,
A. DI LENARDO

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 20 août 2025,
décrète :*

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. 4 (nouvelle teneur)

⁴Ne sont pas pris en considération dans le volume défini selon les alinéas 1 et 2 :

- a) les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de dix ans ;
- 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 ;
- c) l'octroi et le remboursement de prêts.

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 :

Le président, Le/la secrétaire général-e