

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui

- d'un projet de loi portant révision de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014
- d'un projet de décret portant attribution d'un montant de 110 millions de francs à la réserve de politique conjoncturelle
- d'un projet de décret portant attribution d'un montant de 100 millions de francs à la réserve de lissage de revenus (Du 29 août 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

L'adaptation du dispositif de maîtrise des finances et la correction de ses principales faiblesses constituent l'objet du présent rapport. Celui-ci répond également à la motion 18.163 « Pas question de payer votre crise ! – Abolir le frein à l'endettement » adoptée par votre Autorité. Le frein à l'endettement, introduit avec l'exercice budgétaire 2006 puis révisé en 2014 dans le cadre de la nouvelle loi sur les finances (LFinEC), s'est révélé comme instrument efficace pour contenir les déficits et limiter l'endettement. Il a aussi montré ses limites. Les fortes fluctuations conjoncturelles auxquelles notre canton est soumis, tout comme l'évolution en dents de scie des parts à des revenus fédéraux, nécessitent des arbitrages extrêmement contraignants et à court terme dans le cadre du processus budgétaire, ce qui pénalise les perspectives de moyen et long termes et s'avère source de blocages politiques. Par ailleurs, les investissements, considérés comme variable d'ajustement dans le respect des règles budgétaires, sont devenus chroniquement insuffisants pour assurer le renouvellement et la modernisation des infrastructures de notre canton. Il s'ensuit d'une part que le moteur du développement cantonal tourne régulièrement en sous-régime et d'autre part que, lorsque la conjoncture faiblit, le mécanisme contraint à réduire la voilure, en limitant charges et investissements, alors qu'il faudrait au contraire être en mesure de maintenir l'effort, voire de l'accentuer dans le sens d'une politique anticyclique. En outre, ainsi que le traitement du budget 2018 l'a démontré à l'envi, les mécanismes institutionnels applicables en cas de budget non conforme ne sont pas suffisamment clairs. Enfin, le dispositif ancré dans la LFinEC, qui prévoit un équilibre quadriennal à partir de l'exercice budgétaire 2020, n'est tout simplement pas réalisable, même en cas d'élimination du déficit structurel : compte tenu des déficits réalisés ou prévisibles entre 2017 et 2019, cela impliquerait de dégager un excédent de revenus de près de 110 millions de francs en 2020, tout en intégrant à ce résultat l'amortissement des découverts générés par les exercices précédents, ce qui est hors de portée. Il convient donc de redéfinir les règles budgétaires de manière à donner davantage de prévisibilité et de stabilité à la politique financière de l'État, et à relancer l'investissement, tout en maintenant la rigueur de gestion qu'elle impose. C'est l'objectif du présent rapport. Outre la clarification des rôles institutionnels et l'amélioration de la lisibilité des mécanismes de maîtrise des finances, il est notamment proposé de définir des objectifs d'investissements minimaux pouvant être augmentés par paliers en fonction du degré d'autofinancement atteint, de neutraliser les incidences conjoncturelles de

l'impôt cantonal des personnes morales et de la part à l'impôt fédéral direct par le biais d'un mécanisme de lissage basé sur les revenus tendanciels, et de renforcer à titre complémentaire le rôle de la réserve de politique conjoncturelle. Compte tenu des instruments stabilisateurs de la conjoncture, l'équilibre budgétaire sera la norme. La révision entrera en vigueur courant 2019 et s'appliquera à partir de l'exercice budgétaire 2020 pour ce qui concerne les règles de politique financière (objectifs d'investissements, degré d'autofinancement, équilibre budgétaire), tandis que les règles actuelles présideront encore à l'élaboration du budget 2019. À noter cependant que les règles relatives aux modalités de vote du budget, qui ne font que préciser le dispositif actuel, sont compatibles avec la législation actuelle et peuvent donc être appliquées pour le vote du budget 2019 indépendamment de leur adoption préalable par le Grand Conseil. Après les deux dérogations aux mécanismes de maîtrise des finances décidées par le Grand Conseil pour les exercices 2017 et 2018, ces règles spécifiques ne devraient au surplus pas être sollicitées pour le budget 2019. Conjointement à la révision de la LFinEC, deux projets de décrets dotant la réserve de politique conjoncturelle de 110 millions de francs et la nouvelle réserve de lissage de revenus de 100 millions de francs, sont joints au présent rapport. Ces réserves ne seront pas sollicitées lors de la présentation du budget 2019.

1. INTRODUCTION

Après quatre années marquées par une baisse importantes des recettes de l'État et des déficits cumulés de l'ordre de 160 millions de francs, le Conseil d'État a fait du retour à l'équilibre budgétaire en 2020 l'un des objectifs financiers phares de la législature. Il a simultanément exprimé la nécessité, pour y parvenir, non seulement de mettre en œuvre les mesures d'assainissement présentées au sein de plusieurs programmes au cours des dernières années, mais aussi de relancer des dynamiques de prospérité. Cela implique notamment la conduite de politiques de moyen et long termes, la réussite des réformes fiscales et la relance de l'investissement public. Or, si les mécanismes de frein à l'endettement ont, depuis leur introduction, été un puissant moteur pour engager des réformes et contenir les dépenses, ils ont aussi souvent contraint les autorités - exécutives et législatives - à privilégier les exigences du court terme, à dramatiser les débats relatifs à la conduite financière de l'État et à limiter l'investissement public. Dans la durée, ces limites prétéritaient le retour de la prospérité et menacent en conséquence de faire entrer le canton dans une forme de cercle vicieux, alliant aux restrictions des dépenses courantes le vieillissement de nos infrastructures, la perte d'attractivité du canton et la baisse tendancielle de ses revenus, ou péjorant encore l'aptitude des autorités et de la population à adopter des projets ambitieux et porteurs d'avenir.

Ce danger doit donc être écarté et une révision des mécanismes de maîtrise des finances s'impose. L'objectif est de conserver l'attention portée au respect des équilibres financiers de l'État, en s'appuyant non seulement sur des programmes de restriction, mais aussi en libérant et en stimulant les potentiels de développement.

L'année en cours constitue à n'en pas douter une année cruciale avec des enjeux financiers majeurs pour l'avenir de notre canton et de ses collectivités, tant au niveau fédéral (projet fiscal 2017, réforme RPT), que cantonal. Sur le plan fiscal, le gouvernement a mis en consultation un projet de réaménagement de la fiscalité des personnes morales et des personnes physiques devant permettre de gagner en attractivité et préserver l'essentiel en évitant une érosion dommageable des revenus. Il a conjointement lancé une seconde consultation sur la réforme de la péréquation financière intercommunale devant permettre, par un rééquilibrage de la répartition des flux financiers, d'assurer aux communes les ressources financières nécessaires pour assurer leurs tâches. Ces réformes ne pourront convaincre dans un climat de morosité, de

restrictions et d'insuffisance programmée de ressources et d'investissement public. Dans ce contexte comme de façon générale, il importe aussi que l'État soit en mesure d'assurer de manière pérenne son rôle dans le développement économique et social de notre canton, sans des remises en cause permanentes et des blocages politiques à l'occasion de chaque débat annuel sur le budget.

Il est donc vital de disposer d'un mécanisme de maîtrise des finances qui vienne en appui des réformes en cours et assure une prévisibilité dans la durée de la politique financière de l'État, indépendamment des fluctuations conjoncturelles et des soubresauts de nature exogène. C'est l'un des buts de la présente révision, dont l'ambition est de définir pour l'État des règles budgétaires adaptées au besoin des prochaines années, à l'intérieur d'un cadre financier rigoureux. Conjointement, le Conseil d'État donne suite à la motion 18.163 « Pas question de payer votre crise ! – Abolir le frein à l'endettement », qu'il vous propose de classer en vous soumettant la présente révision de la législation financière comme alternative à l'abolition pure et simple des dispositions relatives au frein à l'endettement.

On relèvera encore qu'une modification partielle de la LFinEC sera par ailleurs entreprise au printemps 2019 sur d'autres points de nature plus opérationnelle déjà identifiés ne concernant pas exclusivement le fonctionnement de l'État, à laquelle les communes et les entités concernées seront associées par le biais de leurs représentants au sein de l'organe chargé du suivi de la mise en œuvre de la législation financière, et lors de la consultation qui suivra.

La présente révision s'articule selon les thématiques ci-après, qui sont détaillées dans le chapitre 3 et dans les commentaires par articles de la loi au chapitre 10 :

Thématiques	Art. LFinEC concernés dans la révision
Principe de lissage de certains revenus	11a 50a (<i>cf. aussi constitution et utilisation des réserves</i>)
Révision du mécanisme de maîtrise des finances	30 al. 1, 2, 3, 4 (objectif minimal d'investissement et équilibre budgétaire) 31 (dérogations et circonstances extraordinaires) 31b (amortissement du découvert aux comptes)
Précisions relatives à la constitution et à l'utilisation des réserves	50 (réserve de politique conjoncturelle) 50a (réserve de lissage) 50b (réserve d'amortissement du patrimoine administratif) 78 al. 2 (réserves de retraitement) et al. 2bis (réserve de politique conjoncturelle)
Processus de traitement du budget annuel par le Grand Conseil	30 al. 5 et 6 (mesures d'assainissement, caducité des lois et décrets votés en lien avec le budget si celui-ci est refusé) 31a (augmentation du coefficient fiscal, renvoi du budget à la COFI en cas de majorité insuffisante avant le vote final)
Dispositions transitoires	80a (déficits cumulés des exercices antérieurs)

Comme annoncé dans le rapport 18.022 relatif au retraitement des postes du bilan, il est prévu de réaffecter en partie les plus-values comptables enregistrées lors du passage au MCH2 à la réserve de politique conjoncturelle ainsi qu'à la nouvelle réserve de lissage des revenus. C'est ainsi que deux décrets portant dotation de ces réserves à hauteur de 110 millions de francs, respectivement 100 millions de francs accompagnent le projet de révision de la LFinEC. Les votes sur ces deux décrets sont soumis à la majorité simple. Leur validité est conditionnée à l'adoption de la présente révision de la LFinEC.

2. ÉVALUATION DU DISPOSITIF DE MAITRISE DES FINANCES

2.1 Bref rappel de l'introduction des mécanismes de maîtrise des finances

Le frein à l'endettement a été introduit avec l'exercice budgétaire 2006, dans la foulée du frein aux dépenses, dont l'inscription dans la Constitution neuchâteloise a été acceptée par plus de 85% des votants lors de la votation du 5 juin 2005.

Le frein aux dépenses, auquel s'est ajouté en 2012 le frein au démantèlement social, prévoit que certaines décisions financières importantes découlant de lois ou de décrets (nouvelles dépenses, revenus fiscaux, économies en vue de respecter le frein à l'endettement) doivent être votées à la majorité qualifiée de 3/5^e des membres du Grand Conseil. Ces dispositions de rang constitutionnel n'étant pas modifiées, elles ne seront pas détaillées à cet endroit.

L'objectif du frein à l'endettement est de stabiliser, voire de réduire l'endettement découlant de la gestion courante de l'État et de l'investissement, et de contenir les déficits. Il exigeait à l'origine que le déficit du compte de résultats ne pouvait pas dépasser au budget et dans les comptes 2% des revenus déterminants (hors imputations internes et subventions à redistribuer). D'autre part, le degré minimal d'autofinancement exigé pour les investissements était de 70%. Cela signifie que les investissements devaient pouvoir être financés pour au moins 70% par des excédents de liquidités dégagés du compte de résultats. Le Grand Conseil pouvait, à la majorité de 3/5^e de ses membres, arrêter un budget qui n'est pas conforme s'il :

- augmentait conjointement le coefficient de l'impôt des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour respecter les critères du frein ;
- ou*
- dérogeait aux critères usuels du frein sur proposition du Conseil d'État en raison de circonstances extraordinaires (grave crise économique, catastrophe de grande ampleur, etc.).

Si les comptes des deux derniers exercices budgétaires clos présentaient chacun un excédent de charges supérieur à 2% ou un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%, la valeur-limite pour l'excédent de charges était réduite à 1% et celle pour le degré d'autofinancement des investissements portée à 80% pour les budgets des deux prochains exercices. D'autre part, tout dépassement des valeurs-limites constaté dans les comptes devait être amorti au taux de 20% au moins, à compter du deuxième exercice qui suit.

Avec l'adoption de la nouvelle loi sur les finances (LFinEC) le 24 juin 2014, le dispositif du frein à l'endettement a été repris dans les grandes lignes, en resserrant néanmoins les exigences. Depuis 2015 (exercice budgétaire 2016), les dispositions transitoires prévoient que le déficit maximum est de 1%, pour un degré d'autofinancement inchangé (70%), tout en maintenant les règles en cas de non-respect dans les comptes.

À compter de l'exercice 2020, le compte de résultats devra selon les dispositions actuelles être équilibré sur des périodes quadriennales mobiles (comptes 2017, comptes 2018, budget 2019 et budget 2020 pour la première période, comptes 2018, comptes 2019, budget 2020 et budget 2021 pour la seconde période, etc.), ce qui implique que des déficits dans les budgets et les comptes (d'au maximum 1%), doivent être compensés par des excédents de revenus pour que le résultat soit équilibré sur 4 ans. D'autre part, dès 2020 également, le degré d'autofinancement minimal exigé variera en fonction du taux d'endettement net (endettement net en % des revenus fiscaux). Avec ce dispositif, la conséquence en cas de non-respect du frein dans les comptes se matérialise par une exigence accrue en termes d'excédent de revenus, et potentiellement

par un degré d'autofinancement minimal plus élevé, passé un certain seuil d'endettement.

Sur les bases actuelles, l'application du dispositif dans sa forme définitive nécessiterait de réaliser un excédent de revenus de l'ordre de 110 millions de francs (y compris amortissement de 20 % du découvert généré par les exercices précédents) en 2020 pour compenser les déficits réalisés ou prévus des exercices 2017 à 2019, et d'atteindre un degré d'autofinancement des investissements de 80% en regard de l'évolution du taux d'endettement net (123% aux comptes 2017), ce qui est clairement irréaliste et motive, du moins en partie, une révision des mécanismes du frein.

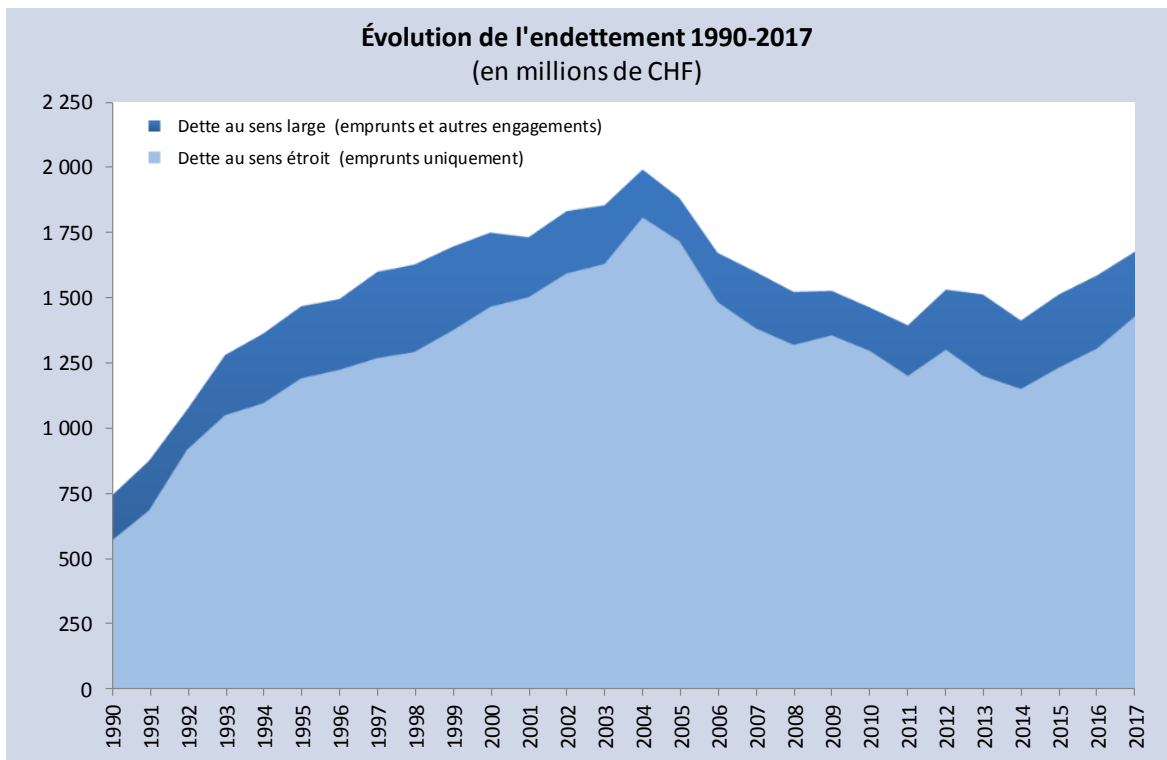
2.2 Impact du frein à l'endettement sur l'évolution financière de l'État

Impact sur l'évolution de l'endettement

L'évaluation des règles budgétaires réalisée par le Centre de recherches conjoncturelles du KOF, en complément de l'étude sur l'introduction d'un mécanisme de lissage (cf. chapitre 3.1 ci-dessous et chapitre 3, pp. 23 ss de l'étude annexée), a mis en évidence que le frein a permis de juguler de manière significative l'évolution de la dette, sous réserve des éléments extraordinaires et sans lien avec la gestion courante de l'État, telle que la recapitalisation de la caisse de pensions ou les opérations de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes. Les estimations statistiques corrigées des incidences conjoncturelles montrent que les mécanismes de frein ont réduit le taux de croissance de la dette de 9 points entre 2006 et 2016 s'agissant de la dette au sens étroit (sommes des dettes à court, moyen et long termes).

De 568 millions de francs en 1990, la dette au sens étroit a atteint un pic de 1'806 millions de francs en 2004, pour reculer à 1'229 millions de francs en 2015. On observe que la baisse a d'une part été accélérée par la distribution aux cantons du produit de la vente de l'or de la BNS, et d'autre part freinée par la reprise d'actifs dans le cadre des opérations de désenchevêtrement et par la recapitalisation de prévoyance.ne. Pour les années à venir, des opérations extraordinaires sont encore prévues avec une nouvelle contribution à prévoyance.ne, le désendettement des établissements de soins et le financement des infrastructures de transports publics, toutes des opérations par ailleurs considérées hors frein à l'endettement.

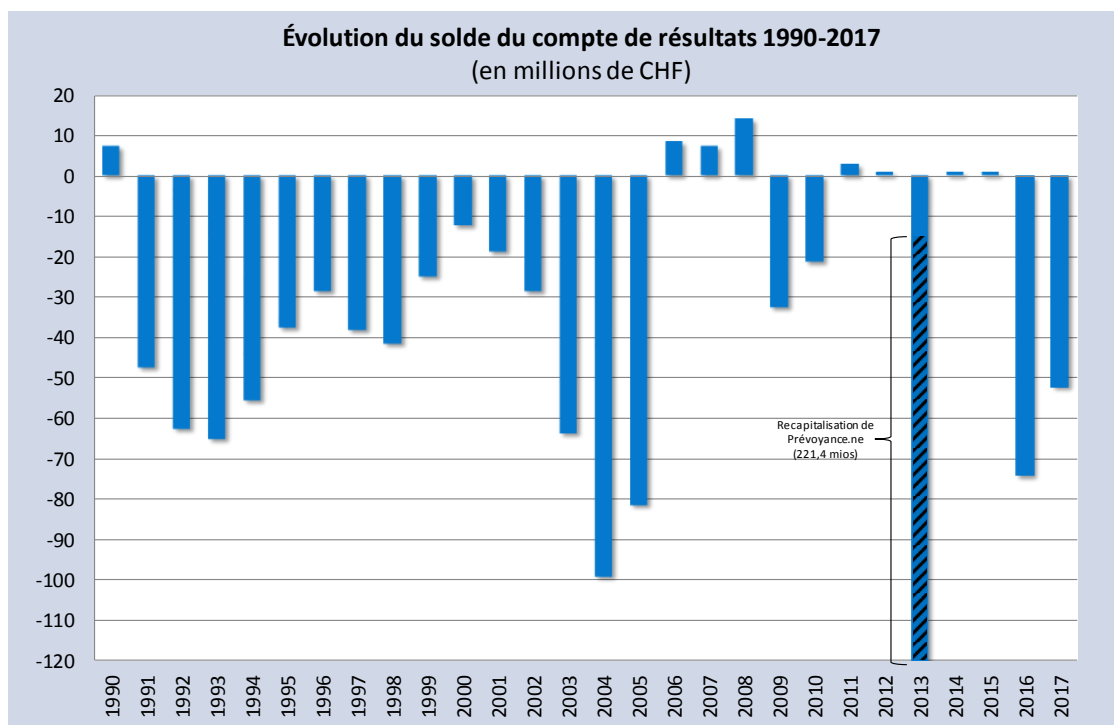
Sous les effets conjugués de la crise économique et de la perte de revenus fédéraux, la dette augmente à nouveau pour s'établir à 1'303 millions de francs en 2016, et à 1'428 millions de francs à fin 2017, ces deux exercices étant caractérisés par des déficits élevés de respectivement 74,1 millions de francs et 52,3 millions de francs, hors des limites du frein (maximum admis d'environ 19 millions). La dette au sens large a suivi une évolution similaire durant la période considérée, à un niveau plus élevé, dans la mesure où elle tient compte des autres engagements.



Par conséquent ce résultat montre que le dispositif du frein à l'endettement semble avoir atteint son objectif en jouant un rôle déterminant dans la stabilisation et la réduction de la croissance de la dette.

Ce constat est corroboré par l'examen de l'évolution des soldes du compte de résultats :

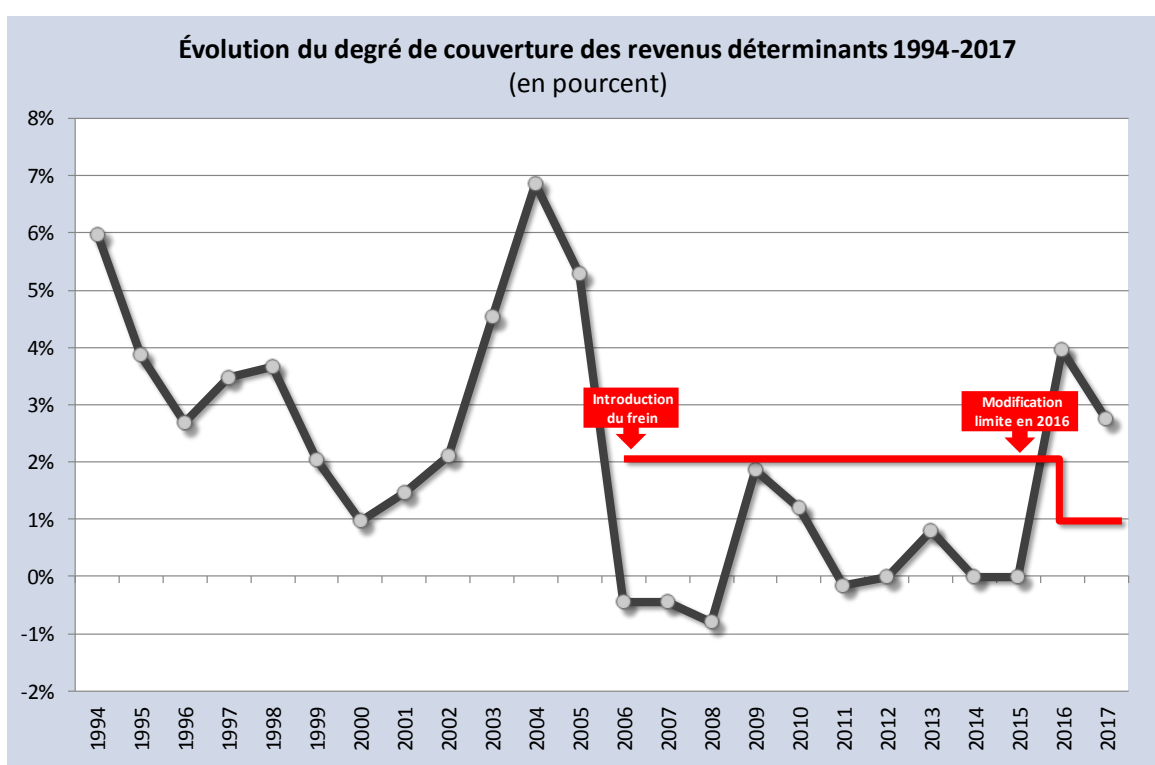
- Entre 1990 et 2005, le déficit moyen était de 43,7 millions de francs, contre 13,6 millions de francs (soit trois fois moins) entre 2006 (année d'introduction du frein) et 2017.
- Alors que les comptes n'ont été bénéficiaires qu'une seule fois entre 1990 et 2005, ils l'ont été à sept reprises entre 2006 (année d'introduction du frein) et 2017.



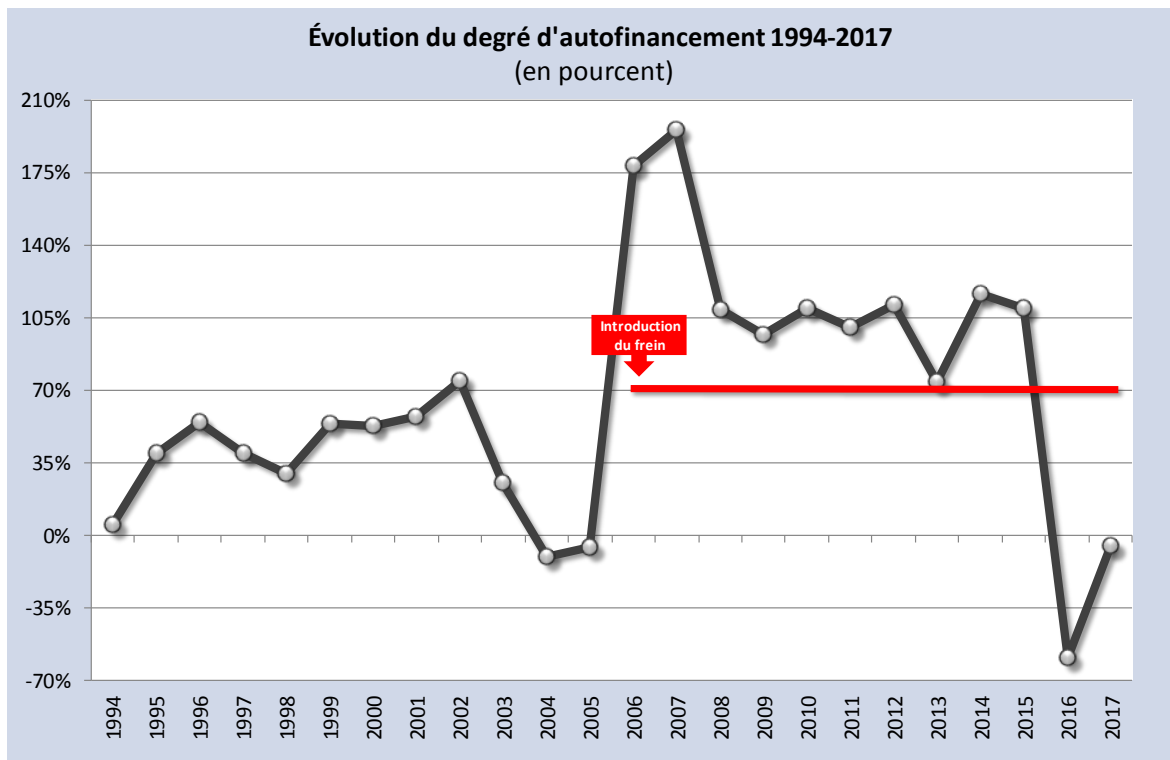
Au-delà des aspects purement financiers, le frein à l'endettement a par ailleurs été un puissant incitatif à engager les réformes structurelles nécessaires à la modernisation de l'État et a fait prendre conscience que le budget ne peut être uniquement la résultante de l'addition des besoins recensés et des recettes projetées, mais qu'il doit répondre aussi à des impératifs d'ordre financier, imposant par conséquent des priorités et des choix.

Impact sur le degré de couverture des revenus déterminants (DCRD) et sur le degré d'autofinancement (DA) des investissements

Corollaire à l'évolution des soldes du compte de résultats décrite précédemment, la part relative de ces derniers exprimée en pourcentage des revenus déterminants (revenus totaux déduction faite des subventions à redistribuer et des imputations internes) n'a eu de cesse de s'améliorer pour s'établir à un niveau inférieur aux seuils limites de 2% (de 2006 à 2015), respectivement de 1% (dès 2016), hormis les années particulièrement difficiles de 2016 et 2017 sous l'angle de la conjoncture et de la péréquation financière fédérale.



À l'exception - modeste - de l'année 2002, le degré d'autofinancement (DA) des investissements a systématiquement été inférieur à 70% jusqu'à l'introduction du mécanisme de frein avec l'exercice budgétaire 2006, ce qui a largement contribué à l'impact positif sur l'endettement de l'État. Depuis 2006, le DA a été très largement supérieur à 70% (voire à 100%), hormis les années 2016 et 2017 pour les raisons citées précédemment.



Impact sur l'investissement

Le frein à l'endettement pourrait transmettre les mouvements de la conjoncture à l'investissement en raison du niveau minimal d'autofinancement de l'investissement requis. Le frein à l'endettement exige en effet que les investissements soient autofinancés à hauteur de 70% (voire 80 % à futur). Les amortissements du patrimoine administratif ainsi que le solde du compte de résultats entrent dans la définition de l'autofinancement. Ainsi, les fluctuations conjoncturelles pourraient être transmises aux investissements via le solde du compte de résultats selon le raisonnement suivant : une baisse conjoncturelle tend à augmenter le déficit et par conséquent à réduire l'autofinancement. Ce faisant, le volume d'investissement autorisé se réduit en raison du degré minimal d'autofinancement exigé (70%). Selon cette logique, plus la conjoncture va mal, moins l'État peut investir, et inversement. D'autre part, une réduction des volumes d'investissement tend à réduire les exercices suivants le montant d'amortissement, qui entre dans le calcul de l'autofinancement. Le risque que le mécanisme induise un effet procyclique, voire de cercle vicieux, est donc bien présent. Qu'en est-il dans les faits ?

D'une part, les évaluations statistiques révèlent l'absence de lien clair entre la situation conjoncturelle, le solde du compte de résultats et l'investissement. Les estimations effectuées par le KOF suggèrent même que l'introduction du frein à l'endettement a eu pour effet de réduire la relation positive qui existait auparavant entre la conjoncture et l'investissement. Le mécanisme du frein en tant que tel n'aurait donc pas généré mécaniquement d'effet procyclique. Cette absence de relation constatée en pratique s'explique pour le Conseil d'État par deux phénomènes :

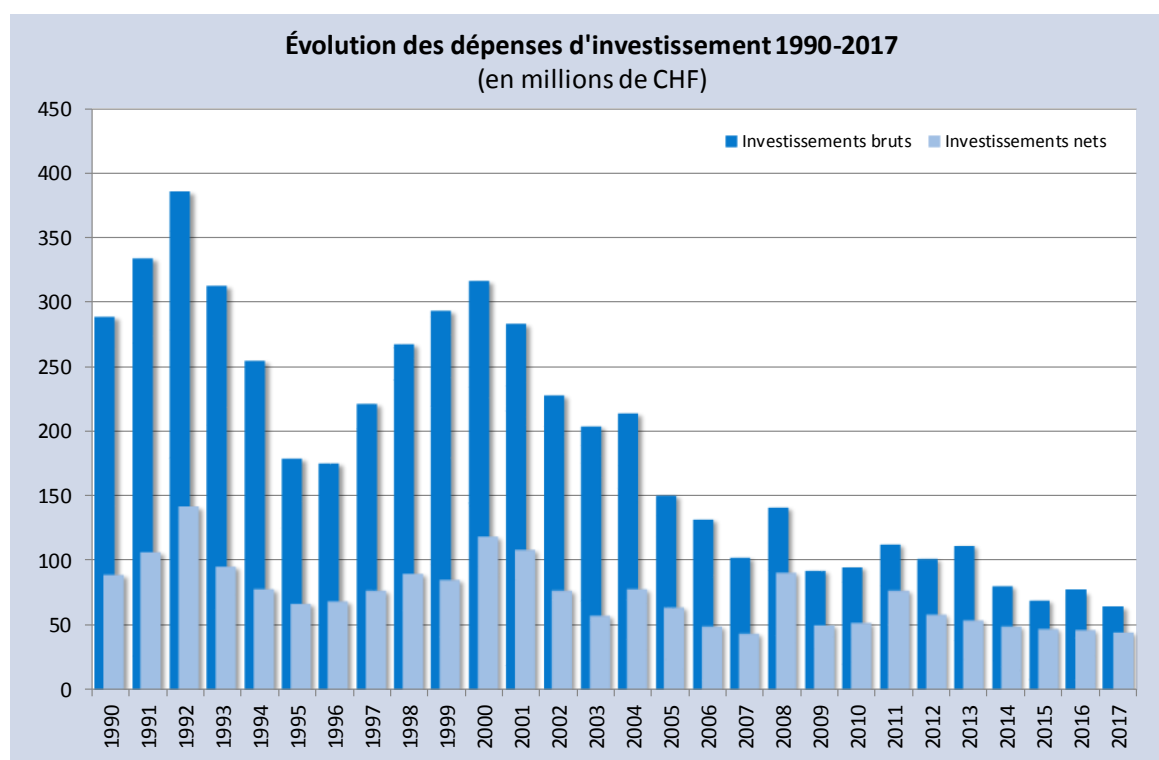
- Le solde du compte de résultats s'est systématiquement situé au budget à la limite de déficit autorisé, quelle que soit la situation conjoncturelle (et sous réserve des deux derniers exercices, où les éléments conjoncturels se sont additionnés à d'autres baisses de recettes, notamment de la péréquation financière fédérale). Si les comptes ont bouclé à plusieurs reprises avec un résultat meilleur que prévu, les investissements n'ont pu être adaptés à la hausse en cours d'exercice dans la même proportion que les limites plus élevées l'auraient rétrospectivement autorisé. D'une part, l'amélioration du résultat par rapport au budget ne peut être anticipée

précisément en cours d'exercice. D'autre part, lorsqu'une marge de manœuvre est identifiée, il est matériellement difficile de concrétiser rapidement de nouveaux projets, compte tenu des délais de planification, du processus décisionnel et des règles relatives aux marchés publics.

- Outre le décalage susmentionné, les dépenses nettes d'investissements dans les comptes ont presque systématiquement été inférieures au montant budgété, malgré la prise en considération dès l'exercice budgétaire 2016 d'un écart statistique de 15% (supplément ajouté au montant limite admis par le frein dans le budget, correspondant aux soldes moyens de crédits non utilisés en fin d'année), et des efforts d'optimisation entrepris au cours des derniers exercices. Les retards dus à des oppositions, des blocages politiques, des problèmes techniques ou encore le manque de ressources humaines pour gérer les projets en sont fréquemment la cause.

Si dans les faits le mécanisme du frein n'a pas eu d'effet procyclique sur les investissements, il n'en demeure pas moins qu'il a entraîné depuis son introduction un fort redimensionnement du volume d'investissements réalisés. Entre 1990 et 2005, le volume annuel moyen d'investissements nets s'élevait à 87,4 millions de francs. Il n'était plus que de 55,2 millions de francs entre 2006 et 2017, et ce alors que cette période a donné lieu à d'importants transferts de compétences et de ressources des communes à l'État (désenchevêtrement des tâches). Dans le même temps, alors que les ressources augmentaient de deux tiers (notamment sous l'effet du désenchevêtrement des tâches), la part des investissements nets aux revenus totaux (hors imputations internes et subventions redistribuées) chutait en moyenne de 7,7% entre 1990 et 2005, à 3,0% entre 2006 et 2017.

Cette évolution traduit également des besoins d'investissements moins importants consécutivement à l'achèvement du programme autoroutier, qui a nécessité durant les années 1990 et jusqu'au début des années 2000 une mobilisation financière massive, dont la part prépondérante a néanmoins été prise en charge par la Confédération. Le réservoir de projets en attente aurait cependant permis de réaliser des investissements plus importants que ceux effectivement réalisés depuis l'introduction du frein à l'endettement.



Ce n'est donc pas tant la discipline imposée par les mécanismes de frein qui est en cause, mais bien plutôt la persistance d'un autofinancement insuffisant limitant les possibilités d'investissements, problème que la situation conjoncturelle ne vient qu'accroître occasionnellement par le biais de la pression qu'elle exerce sur la réduction des charges et la mise en place de mesures d'assainissement.

Après résorption du déficit structurel d'ici à 2020 conformément à l'objectif du Conseil d'État, on peut en revanche légitimement supposer que le mécanisme du frein selon sa conception actuelle serait de nature à imprimer un effet procyclique sur les investissements si, comme cela devrait être le cas, le solde du compte de résultats (et *in fine* l'autofinancement) était davantage lié à la situation conjoncturelle.

2.3 Problèmes constatés dans l'application du frein à l'endettement

Malgré d'indiscutables effets positifs sur l'endettement et le solde du compte de résultats, il apparaît avec le recul de plus de 12 années, que le dispositif du frein à l'endettement soulève en particulier les problèmes d'application suivants, auxquelles la présente révision veut remédier :

- fortes fluctuations conjoncturelles ou ponctuelles de certaines catégories de charges ou de revenus nécessitant des arbitrages à court terme et rendant difficiles la mise en œuvre de politiques de moyen et long termes et le respect des règles budgétaires ;
- déficits systématiquement inscrits au budget dans la limite autorisée par le frein, quelle que soit la situation conjoncturelle ;
- investissements définis par défaut, comme variable d'ajustement fixée en fonction du résultat budgété, induisant des situations de sous-investissements chroniques ;
- risques mécaniques d'induire des effets procycliques sur les investissements par le biais du compte de résultats, qui entre dans la constitution de l'autofinancement ;
- mécanismes institutionnels applicables insuffisamment clairs dans la LFinEC en cas de budget non conforme (cf. budget 2018) ;
- respect des dispositions actuelles, prévoyant à partir de 2020 un équilibre du compte de résultats par périodes quadriennales et l'amortissement des découverts générés par les excédents de charges des exercices précédents, matériellement impossible à réaliser.

Il convient toutefois de conserver en mémoire que, quelle que soit la manière dont le dispositif du frein sera redessiné, ce dernier ne sera viable dans la durée que si la structure financière de l'État est saine, c'est-à-dire au moins équilibrée indépendamment des fluctuations de la conjoncture, et si le rythme de croissance des charges n'excède pas celle des revenus. C'est l'objectif que s'est fixé le Conseil d'État d'ici à 2020. Sa concrétisation nécessite néanmoins de procéder par étapes, compte tenu de la situation de départ (déficits de 52,3 millions en 2017 et de 37,2 millions en 2018) et du délai nécessaire à la mise en place des mesures d'assainissement figurant dans les différents programmes présentés et accompagnant le plan de législature.

3. PRINCIPAUX AXES DE RÉVISION

La révision de la LFinEC, ciblée sur le dispositif de maîtrise des finances, s'articule autour des principaux axes suivants :

- atténuer les incidences conjoncturelles de certains revenus - personnes morales, part à l'impôt fédéral direct (IFD) - dans le budget et les comptes par l'introduction d'un mécanisme de lissage basé sur les revenus tendanciels avec un double objectif : limiter les interférences conjoncturelles dans le processus budgétaire et découpler l'influence des variations conjoncturelles sur les possibilités d'investissement, transmises par le biais du niveau minimal du degré d'autofinancement requis ;
- fixer un objectif minimal d'investissements, pouvant être relevé en fonction du degré d'autofinancement atteint ;
- présenter un résultat total équilibré, les variations conjoncturelles étant sauf exceptions absorbées, tout comme les fortes variations ponctuelles, par le biais des attributions/prélèvements à la réserve de lissage et à la réserve de politique conjoncturelle ;
- adapter les règles d'attribution et de prélèvement à la réserve de politique conjoncturelle, de manière à assurer en permanence une dotation minimale suffisante, et ajuster les critères de prélèvement tenant compte de la création d'une réserve de lissage ;
- clarifier les mécanismes institutionnels applicables si le budget n'est pas conforme aux règles du frein à l'endettement, en particulier lorsque les circonstances extraordinaires sont évoquées.

La révision doit entrer en vigueur courant 2019, pour l'exercice 2020 s'agissant du mécanisme de maîtrise des finances proprement dit. Il est donc prévu de maintenir pour le budget 2019 les dispositions actuelles du frein (déficit maximum de 1%, degré d'autofinancement minimal de 70%, écart statistique de 15%).

3.1 Mécanisme de lissage basé sur les revenus tendanciels

Certains revenus perçus par le canton de Neuchâtel se caractérisent par de fréquentes et importantes variations dont il est difficile, voire impossible, d'anticiper l'ampleur. Il s'agit tout particulièrement des revenus issus de l'impôt des personnes morales (PM) et, dans une moindre mesure, de ceux provenant de la rétrocession de la part cantonale de l'impôt fédéral direct (IFD). Les revenus de la péréquation fédérale des ressources (RPT) ont également connu d'importantes variations au cours des dernières années, et ce malgré la prise en considération de trois années de référence dans le calcul des transferts d'un exercice. En comparaison, les autres revenus connaissent des évolutions plus prévisibles et des variations de moindre amplitude, du moins en chiffres absolus.

Ces dernières années, le canton de Neuchâtel s'est fréquemment retrouvé confronté à des situations problématiques voire à des blocages lors de l'élaboration de ses budgets. Cela a été particulièrement vrai pour les budgets 2017 et 2018. Ces situations peuvent être mises en lien avec la forte volatilité de ces revenus. L'élaboration du budget 2017 constitue un exemple particulièrement frappant. À cette occasion, les autorités ont été confrontées à des baisses massives des revenus de l'impôt des personnes morales (-35,6 millions entre le budget 2016 et le budget 2017, soit une différence négative de 17%) et de celles du volet des ressources de la péréquation nationale (-36,5 millions, soit une différence négative de 82%). À elles seules, ces baisses de revenus représentent plus de 50% du total des baisses de revenus inscrites au budget 2017 par rapport au

budget 2016. Elles jouent donc un rôle prépondérant dans la formation du déficit de 50 millions de francs qui était inscrit au budget 2017.

Face à de telles situations, les autorités n'ont eu d'autre choix que de prendre des mesures d'urgence afin de réduire à très brève échéance les charges grevant le budget de l'État. Il s'ensuit, fort logiquement, de fortes tensions politiques. Les blocages dépassent la seule question budgétaire et viennent crispier le débat politique, rendant d'autant plus difficile le dialogue autour de la mise en œuvre des réformes structurelles dont le canton de Neuchâtel a besoin. La mise en œuvre de politiques de moyen et long termes risque ainsi d'être sacrifiée aux exigences du court terme, pénalisant du même coup le retour à une situation plus favorable et la dynamique de prospérité, pourtant essentielle dans la durée.

Mandat a ainsi été donné au KOF (Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ) en automne 2017 afin de développer un mécanisme de lissage pour ces revenus et proposer des ajustements permettant de découpler le niveau minimal d'investissements exigé par le frein des cycles conjoncturels qui se reflètent en partie dans le solde du compte de résultats.

Mécanisme de lissage de certains revenus

Une analyse préalable a confirmé le caractère problématique pour la politique budgétaire des catégories de revenus identifiées par le Département des finances et de la santé (PM, IFD et RPT). Pour les deux premières catégories de revenus analysées (PM, IFD), le KOF recommande l'utilisation d'un filtre statistique éprouvé dit de « Hodrick-Prescott » (HP) afin de déterminer un niveau tendanciel des revenus. Tel que calibré dans la proposition, le filtre HP permet de lisser les fluctuations conjoncturelles d'une période inférieure à 5 ans. Les montants pris en considération pour le calcul de lissage se basent sur les données historiques des comptes sur une longue période (dès 1978 jusqu'aux derniers comptes publiés), auxquelles s'ajoutent le budget courant, le budget n+1 et les données du plan financier et des tâches (selon projet actuel, à confirmer dans la réglementation). Un des avantages de cette méthode est qu'elle génère des écarts positifs et négatifs par rapport au niveau tendanciel qui s'annulent en moyenne. Ceci permet de définir une règle d'attribution ou de prélèvement dans les budgets et les comptes qui repose sur la différence entre les revenus budgétés ou comptabilisés et les revenus tendanciels. Lorsque les revenus budgétés ou comptabilisés dépassent les revenus tendanciels, la réserve de lissage est créditée de la différence. Lorsque les revenus budgétés ou comptabilisés sont en dessous des revenus tendanciels, la réserve est débitée de la différence. Plus précisément :

- la différence entre les revenus budgétés ou comptabilisés et les revenus tendanciels détermine les montants à créditer (débiter) à une réserve de lissage ;
- les montants sont comptabilisés en respectant le principe du produit brut. Les revenus budgétés ou comptabilisés figurent au résultat opérationnel, alors que la variation de la réserve figure, comme il se doit, en résultat extraordinaire. Au *net*, ce sont cependant bien les revenus tendanciels (PM et part à l'IFD) qui émargent au budget et dans les comptes ;
- les revenus tendanciels sont recalculés à chaque fois sur la base des données les plus récentes lors de l'élaboration du budget, et au moment de la clôture des comptes ;
- les attributions et prélèvements s'annulant en moyenne dans la durée, la réserve sera autofinancée. Les déséquilibres temporaires nécessiteront cependant une dotation minimale pour les absorber.

À leur création, les réserves devraient être créditées d'un montant compris entre 3 millions de francs et 55 millions de francs pour les PM et entre 5 millions de francs et 53 millions de francs pour l'IFD (et non 30 millions mentionnés par erreur dans le rapport), en fonction du degré de couverture du risque souhaité. La fourchette haute permet sur la base des simulations effectuées de couvrir l'écart négatif des revenus budgétés ou comptabilisés par rapport aux revenus tendanciels le plus important qui serait intervenu sans interruption sur plusieurs années. Les simulations effectuées en fonction des révisions projetées de la fiscalité cantonale, du projet fiscal 2017 ainsi que de la révision de la RPT sur le plan fédéral tendent à confirmer les dotations minimales du KOF. Le Conseil d'État propose de constituer une seule réserve de lissage, de manière à pouvoir optimiser au mieux l'utilisation de sa dotation, et ce faisant éviter de se retrouver potentiellement dans une situation où une réserve serait temporairement sur-dotée, alors que l'autre réserve serait au contraire sous-dotée.

Un projet de décret figurant à la suite du présent rapport propose de doter avec les plus-values comptables issues du retraitement des postes du bilan la nouvelle réserve de lissage d'un montant de 100 millions de francs, de manière à permettre de couvrir les risques situés dans la limite supérieure de la fourchette d'estimation.

S'agissant de la RPT, le manque de données ne permet pas de proposer un mécanisme de lissage qui soit statistiquement fiable. Si une prévision fiable peut être faite pour l'élaboration du budget à venir, il n'en est pas de même s'agissant des prévisions communiquées par la Confédération pour les années du PFT. Cette problématique ne peut être résolue qu'à l'échelon fédéral. Cela étant, des changements importants sont attendus au plan fédéral dans la systématique de la RPT, en lien avec la dernière évaluation quadriennale, d'une part, et avec la réforme de la fiscalité des entreprises d'autre part. L'ensemble de la décennie 2020 sera donc relativement instable du point de vue de la RPT, sans que les variations ne puissent être ni anticipées, ni corrigées. Il en découle que les variations les plus importantes de cette source de revenus devront être absorbées par le biais de la réserve conjoncturelle lorsqu'elles n'ont pas un caractère pérenne.

Dans la loi, seuls les principes du mécanisme de lissage sont évoqués sous forme potestative, les conditions de mise en œuvre (revenus concernés, méthode de lissage) devant quant à elles être réglées au niveau du règlement (RLFinEC), de manière à laisser une marge de manœuvre opérationnelle au Conseil d'État pour optimiser son utilisation sans devoir repasser devant le Grand Conseil. Il est également prévu de mentionner dans le RLFinEC qu'un monitoring étroit du bien-fondé du filtre statistique sera opéré.

3.2 Objectif minimal d'investissements, pouvant être relevé par paliers

Alors que jusqu'à présent le volume d'investissements annuel était défini par défaut sur la base du résultat obtenu et du degré d'autofinancement (DA) exigé, la logique est inversée : Le volume d'investissements visé détermine le résultat devant être atteint.

L'objectif minimal qu'il est proposé d'ancrer dans la loi prévoit un volume d'investissements nets à inscrire au budget correspondant à une fourchette de 3,5% à 4,5% des revenus déterminants (hors subventions à redistribuer et imputations internes). Cela représente des montants annuels de 67 millions de francs à 87 millions de francs (base budget 2018). La loi fixe également un DA minimal de 70%. Cette nouvelle disposition traduit la volonté politique du Conseil d'État de promouvoir dans la durée un effort d'investissement soutenu et d'y consacrer une part minimale des ressources de l'État, à même d'assurer le renouvellement et la modernisation des infrastructures dont notre collectivité a besoin.

Contrairement à la méthode actuelle, l'écart statistique à déduire des investissements inscrits au budget (et dans le plan financier) est fixe quel que soit le volume d'investissements pour l'année budgétaire considérée, et correspond à 0,5% des revenus déterminants (contre 15% du volume d'investissements budgété selon les dispositions en vigueur).

L'autofinancement minimal devant être obtenu déduction faite de l'écart statistique de 0,5% (soit -9,6 millions, base budget 2018) se situe dans une fourchette de 40 millions de francs à 54 millions de francs avec un DA de 70%.

L'objectif d'investissement peut être relevé par paliers, avec conjointement une exigence croissante du DA minimal devant être atteint. Autrement exprimé, plus on veut investir, plus l'exigence en matière de DA sera élevée, de manière à limiter l'impact sur l'endettement. L'objectif d'investissement n'est pas limité vers le haut, dès que le DA atteint 100%.

Les investissements qui induisent des flux financiers nets positifs sur une période de dix ans sont comme jusqu'ici exclus du dispositif.

Il n'est pas prévu de sanction particulière en cas de non-respect des règles en matière d'investissements dans les comptes pour les raisons suivantes :

- Si l'objectif d'investissement minimum n'est pas atteint, il appartient au Conseil d'État d'évaluer les possibilités d'effectuer un rattrapage sur les exercices suivants, en fonction de la marge de manœuvre offerte par les contraintes de politique financière et de planification des investissements, sans fixer par avance un mécanisme de compensation qui se révélerait en pratique trop rigide et contre-productif.
- Si le degré d'autofinancement (DA) minimal des investissements n'est pas atteint, il serait possible de durcir les exigences en matière de DA pour les exercices suivants, à l'instar de ce que prévoit la loi dans sa formulation actuelle (applicable dès 2020). Cela ne ferait toutefois que compliquer l'ensemble du dispositif en le rendant moins intelligible. D'autre part, le risque de dérapage est minime au vu des expériences passées et compte tenu des compétences financières limitées du Conseil d'État (0,7 million de francs par objet). Si un besoin financier imprévu important se matérialisait en cours d'exercice (p. ex. supprimer un danger élevé de type éboulement ou substances toxiques), il appartiendrait à votre Autorité de voter soit un crédit supplémentaire (projet en cours), soit (à la majorité qualifiée) un nouveau crédit d'engagement incluant les ressources financières pour l'entreprendre. Dans ce cas de figure, les conséquences sur le respect (ou non) du DA minimal seraient à mentionner dans le rapport à l'appui de la demande afin que votre Autorité puisse se prononcer en toute connaissance de cause.

Le tableau ci-dessous illustre dans le détail le mécanisme proposé :

Objectifs d'investissements, en % des revenus déterminants		Revenus déterminants, en mio CHF *	Objectifs d'investissements au budget, en mio CHF		Objectif de degré d'autofinancement (DA) minimal, en %	Écart statistique de 0,5% des revenus déterminants, en mio CHF	Investissements réalisables, déduction faite de l'écart statistique de 0,5%, en mio CHF		Autofinancement minimum, déduction faite de l'écart statistique de 0,5%, en mio CHF	
Min.	Max.		Min.	Max.		Min.	Min.	Max.	Min.	Min.
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)*(3)	(5)=(2)*(3)	(6)	(7)=(3)*0.005	(8)=(4)-(7)	(9)=(5)-(7)	(10)=(6)*(8)	(11)=(6)*(9)
3.5%	4.5%	1'927	67	87	70%	9.6	58	77	40	54
4.5%	5.5%	1'927	87	106	80%	9.6	77	96	62	77
5.5%	6.5%	1'927	106	125	90%	9.6	96	116	87	104
6.5%	pas limité	1'927	125	pas limité	100%	9.6	116	pas limité	116	

* Hors subventions à redistribuer et imputations internes, soit CHF 1927 millions selon B 2018.

Autofinancement

L'autofinancement pris en compte pour le calcul du degré d'autofinancement (DA) dans le calcul du frein s'établit comme suit :

Amortissement du patrimoine administratif (PA) → *sous-groupes de comptes 33 et 366*
./ Prélèvement à la réserve pour amortissements → *compte 48950000*
(compense les amortissements plus élevés suite au retraitement selon le MCH2)

= Amortissement net du PA
+ Solde du compte de résultats total
(équilibré ou positif selon révision proposée)

= Autofinancement déterminant

Selon le MCH2, le calcul de l'autofinancement inclut également les attributions et prélèvements aux fonds ainsi qu'aux autres réserves (en l'occurrence : réserve de politique conjoncturelle, réserve de lissage) de même que l'amortissement du découvert. Ces mouvements sont exclus dans le calcul du frein, dans la mesure où soit cela ne constitue pas un véritable autofinancement (amortissement du découvert servant à compenser les déficits passés), soit attributions et prélèvements s'équilibrent dans la durée, contrairement à la réserve pour amortissements, dans laquelle seuls des prélèvements sont effectués. D'autre part, l'exclusion des mouvements avec les réserves de politique conjoncturelle et de lissage ainsi que de l'amortissement du découvert permet de calculer un autofinancement qui soit découplé des variations conjoncturelles ou ponctuelles.

Exemple concret d'application (à partir de l'exercice budgétaire 2020)

L'objectif d'investissements à inscrire au budget est de 70 millions de francs (soit dans la fourchette de 3,5% - 4,5% des revenus déterminants). Le degré d'autofinancement (DA) minimal exigé sera alors de 70% (col. 6, ligne 1).

L'investissement réalisable s'élèvera à 60,4 millions de francs, déduction faite d'un écart statistique de 0,5% des revenus déterminants (-9,6 millions). L'autofinancement minimal exigé sera de 42,3 millions de francs (60,4*0,7).

Compte tenu d'un amortissement net du patrimoine administratif (PA) de 47 millions de francs (B 2018), le compte de résultats pourrait théoriquement présenter un déficit de -4,7 millions de francs (42,3 millions – 47 millions). Toutefois, selon les nouvelles dispositions proposées, les déficits n'étant plus autorisés à compter de l'exercice 2020, le compte de résultats devra au minimum atteindre l'équilibre.

3.3 Résultat total équilibré dès 2020 et disposition transitoire pour 2019

Les principales variations conjoncturelles constatées pour l'impôt PM et la part à l'IFD étant neutralisées par le mécanisme de lissage, il n'existe plus aucun motif objectif justifiant la persistance de déficits au budget et dans les comptes, ce d'autant plus que d'autres variations ponctuelles de forte ampleur de charges ou de revenus pourront être absorbées en second lieu par la réserve de politique conjoncturelle, dont la dotation sera renforcée par le biais des plus-values comptables réalisées lors du retraitement des postes du bilan selon le MCH2.

En lieu et place d'un équilibre quadriennal du compte de résultats total, l'équilibre budgétaire annuel doit devenir la règle. Selon l'objectif d'investissements minimal, des excédents de revenus devront au besoin pouvoir être réalisés. Cela suppose comme condition préalable d'avoir assaini structurellement les finances d'ici à 2020, conformément à l'objectif du Conseil d'État.

Tout déficit constaté dans les comptes devra être amorti sur cinq ans dès l'exercice budgétaire n+2, sauf dérogation votée à la majorité de 3/5^e des membres du Grand Conseil.

Pour 2019, les dispositions actuelles seront encore en vigueur.

Une disposition transitoire est ainsi proposée prévoyant que l'éventuel déficit de l'exercice 2019 constaté aux comptes (tout comme d'ailleurs les déficits des années antérieures) ne doit pas être amorti (à partir de 2021) dans la mesure où il est conforme au budget.

3.4 Réserve de politique conjoncturelle

Alors que selon les prévisions la réserve de politique conjoncturelle devrait présenter un solde de 2,8 millions de francs au 31.12.2018, il est proposé d'affecter à celle-ci, par le biais d'un décret figurant à la suite du présent rapport, un montant supplémentaire de 110 millions de francs avec les plus-values comptables provenant du retraitement des postes du bilan. Ce montant correspond au maximum admis par la LFinEC (art. 50, al. 3, repris dans la nouvelle teneur figurant à l'art. 50, al. 2), tout en relevant que cette limite maximale n'est pas impérative lors de l'attribution initiale consécutive au retraitement des postes du bilan (art. 78, al. 2, dernière phrase, repris dans la nouvelle teneur figurant à l'art. 78, al. 2bis).

Néanmoins, l'alimentation de la réserve n'est pas garantie dans la durée, de sorte que le risque existe qu'elle soit progressivement épuisée et que les prélèvements effectués se transforment en endettement supplémentaire.

C'est pourquoi son alimentation doit être assurée non seulement par la moitié au moins des éventuels excédents disponibles du compte de résultat opérationnel, mais également par le biais de toutes les plus-values réalisées lors de ventes du patrimoine financier, ainsi que par la moitié des distributions extraordinaires de la part du canton au bénéfice de la BNS (soit les montants excédant les parts ordinaires conventionnées reçues annuellement par notre canton).

L'utilisation de la réserve de politique conjoncturelle demeure identique. Toutefois, dans le but d'éviter des doubles prélèvements, seules les baisses significatives et subites des revenus ne faisant pas l'objet d'un lissage pourront (outre des augmentations de charges importantes et subites) bénéficier de prélèvements, ce pour autant qu'elles ne découlent pas d'une révision de la fiscalité ou d'une baisse du coefficient fiscal. D'autre part, afin de mieux cibler le recours à la réserve aux variations ponctuellement les plus significatives, la vérification des conditions de prélèvement sera effectuée pour chacun des critères définis dans la loi, et non plus sur la base de l'incidence financière cumulée de tous les critères.

La révision apporte également une précision quant à la base de comparaison utilisée. La vérification des critères autorisant les prélèvements à la réserve est déterminée en regard du dernier exercice clos lors de l'élaboration du budget. Des prélèvements sont autorisés jusqu'à quatre années consécutives.

Afin d'accroître la légitimité juridique, il est enfin proposé que les critères de prélèvement soient - tout comme c'est déjà le cas pour les critères d'attribution - ancrés au niveau de la loi, en lieu et place du règlement (RLFinEC).

Exemple concret d'application

Lors de la préparation du budget 2020, la baisse prévisionnelle entre les comptes 2018 (deniers comptes clos) et le budget 2020 de la RPT est de -25 millions de francs (exemple fictif). Comme le montant est supérieur à 1% des charges brutes totales du dernier exercice clos (21,5 millions, comptes 2018 selon hypothèse), le prélèvement à la réserve de politique conjoncturelle peut être inscrit au budget 2020 jusqu'à concurrence de 50% du montant de la réserve inscrite au bilan. Lors de la clôture des comptes 2020 (en 2021), la vérification des conditions de prélèvement est entreprise sur la base des données effectives, en maintenant la référence aux comptes 2018. Le raisonnement est identique pour les exercices suivants. Dans cet exemple simplifié, les conditions d'un prélèvement sont également remplies pour les exercices 2021 et 2022. Les conditions ne sont en revanche plus remplies pour l'exercice 2023.

			2020	2021	2022	2023	
Derniers comptes clos précédant la survenance d'une dégradation justifiant le recours à la réserve	Montant maximum donnant droit à un prélèvement (1% des charges des comptes clos)	Montants de la RPT figurant dans les derniers comptes clos	Évolution de la RPT				
			Montants en millions de francs				
Comptes 2018	21,5	200	175	baisse: -25	Prélèvement (> 21,5)		
Comptes 2019	21,7	195		170	baisse: -25	Prélèvement (>21,7)	
Comptes 2020	21,9	175			152	baisse: -23 Prélèvement (>21,9)	
Comptes 2021	22,1	170				165	baisse: -5 Pas de prélèvement (<22,1)
			prélèv. max. sur 4 ans consécutifs				

3.5 Mécanismes institutionnels applicables en matière budgétaire

Mécanismes institutionnels si le budget n'est pas conforme au frein

Les problèmes d'interprétation de la législation financière, rencontrés lors du traitement du budget 2018 par le Grand Conseil quant à la procédure à suivre après que la levée des mécanismes du frein en raison de circonstances extraordinaires fut refusée, démontrent la nécessité d'une clarification des mécanismes institutionnels applicables, clarification au demeurant demandée par tous les partis politiques. Le rapport juridique de l'Institut du Fédéralisme de Fribourg, mandaté pour l'occasion par le bureau du Grand Conseil, a fourni quelques pistes de réponses, tout en mettant en évidence l'absence de règles claires dans la législation cantonale.

Les propositions formulées, synthèse des différentes discussions menées, s'articulent de la manière suivante :

- il appartient au Conseil d'État de présenter un budget qui respecte les mécanismes du frein, accompagné au besoin des mesures qui le permettent ;
- à défaut de pouvoir le faire, il lui revient aussi de proposer et justifier (circonstances extraordinaires) la dérogation ;
- sur cette base, il appartient au Grand Conseil de valider les propositions du Conseil d'État ou d'en formuler d'autres ;
- à défaut de voter les mesures nécessaires pour respecter le frein à l'endettement, ou d'obtenir une majorité suffisante de 3/5^e permettant de déroger au frein, le Grand Conseil est tenu de voter une augmentation limitée à une année du coefficient fiscal

de l'impôt des personnes physiques - également soumis à la majorité de 3/5^e à partir du moment où l'incidence annuelle dépasse 7 millions de francs ;

- si le Grand Conseil n'est pas en mesure ou refuse de voter un budget qui respecte les limites, de déroger au frein et d'augmenter les impôts (nécessitant aussi une majorité qualifiée), il revient à son bureau de constater que le budget soumis au vote final n'est pas conforme à la loi et qu'il doit en conséquence, avant le vote final, renvoyer le budget à la commission des finances avec le mandat de le rendre conforme à la législation.

À noter que les principes ici présentés ne constituent fondamentalement qu'une précision de la législation actuelle, qu'ils ne contredisent pas. Ils pourraient ainsi servir de référence déjà pour le vote du budget 2019 indépendamment de leur entrée en vigueur.

Entrée en vigueur des lois et décrets adoptés dans le cadre du débat budgétaire automatiquement conditionnée à l'adoption du décret sur le budget

Le projet prévoit que la validité des lois et décrets votés dans le cadre du débat budgétaire ne soit acquise que si le décret sur le budget est également adopté. Cette proposition résulte du constat que certaines lois ou décrets ne sont votés que dans la recherche d'un compromis en vue de faire aboutir le budget. Si ce dernier n'aboutit pas, les lois et décrets deviendraient automatiquement caducs, ce qui signifierait qu'ils devraient faire l'objet d'un nouveau vote à l'occasion du traitement d'une nouvelle mouture du budget ou dans un débat ad hoc, séparé du vote du budget.

4. LIEN AVEC D'AUTRES PROJETS

Le présent rapport vous est présenté dans la suite du rapport 18.022 relatif au retraitement des postes du bilan selon les normes du MCH2, lequel annonçait l'intention d'effectuer des attributions de plus-values comptables aux réserves de lissage et de politique conjoncturelle, dont les dispositions juridiques sont précisées dans le cadre de la présente révision. Ces deux rapports sont liés et devraient, idéalement, pouvoir être traités dans la même session du Grand Conseil, d'autant que le rapport relatif au retraitement propose également une révision de la LFinEC s'agissant de l'évaluation des participations au patrimoine administratif.

5. CONSÉQUENCES POUR L'ÉTAT

5.1 Conséquences financières

La présente révision n'induit pas de conséquences financières directes pour l'État. Elle impliquera néanmoins d'intégrer au Plan financier et des tâches (PFT) 2020-22 les attributions et prélèvements à la réserve de lissage. Le budget et les comptes 2019 ne sont pas impactés.

La dotation initiale des réserves de lissage de revenus et de politique conjoncturelle est réalisée grâce aux plus-values comptables enregistrées lors du retraitement des postes de bilan découlant du passage au MCH2. Ces réaffectations au sein des postes du bilan de l'État n'ont aucun impact sur le compte de résultats.

Les attributions à ces réserves de 100, respectivement 110 millions de francs sont importantes et pourraient, au premier regard, faire craindre une augmentation, au gré de leur sollicitation, de l'endettement de l'État à moyen et long termes. Il convient toutefois de souligner que le modèle retenu pour le mécanisme de lissage assure que la première de ces réserves ne connaîtra que des variations liées à la conjoncture, mais que les flux positifs et négatifs qui l'affecteront seront équilibrés dans le temps. Un accroissement de l'endettement n'est donc pas à craindre de ce point de vue. S'agissant de la réserve de politique conjoncturelle, elle ne sera dotée qu'à hauteur de la limite prévue par la loi pour une alimentation ordinaire alors que, s'agissant de l'affectation des plus-values enregistrées lors du retraitement du bilan, la législation ne prévoit pas de limite. D'autre part, la réforme proposée renforce les mécanismes de maîtrise des finances en prévoyant l'équilibre annuel du compte de fonctionnement, imposant dès lors la suppression de tout déséquilibre structurel de la situation financière de l'État. La révision proposée inscrit en outre dans la loi plutôt que dans la réglementation les critères permettant de solliciter cette réserve et renforce les mécanismes présidant à son alimentation. Dans la durée, la dotation de cette réserve ne devrait donc pas non plus contribuer un accroissement tendanciel de l'endettement, mais permettre d'absorber les plus fortes fluctuations conjoncturelles. À court terme, le Conseil d'État peut d'ores et déjà indiquer qu'il n'entend pas solliciter cette réserve dans le cadre de la préparation du budget 2019.

Dans la durée, la révision du dispositif de maîtrise des finances devrait donc améliorer et stabiliser la gestion financière de l'État, faciliter l'engagement de politiques de moyen et long termes favorables à la transformation de notre canton et assurer par ailleurs les ressources nécessaires à la réalisation d'une politique d'investissements plus ambitieuse.

5.2 Conséquences sur les effectifs et l'informatique

La mise en œuvre des modifications de la LFinEC proposées n'implique aucune incidence nouvelle sur les effectifs en personnel et en matière informatique.

6. CONSÉQUENCES POUR LES COMMUNES

S'agissant de propositions ciblées sur le dispositif de maîtrise des finances de l'État, les communes ne sont que marginalement impactées par le présent projet. L'élargissement des possibilités de prélèvements à la réserve de politique conjoncturelle sur plusieurs exercices consécutifs (art. 50) va dans le sens du souhait manifesté par les représentants communaux dans le cadre du groupe de travail technique chargé de l'application de la législation financière. La possibilité conférée aux communes de constituer un mécanisme de lissage (art. 11a et 50a) à l'instar de l'État offre un outil de stabilisation budgétaire bienvenu, qui devrait être accueilli positivement.

7. COMPATIBILITÉ DU PROJET AVEC LES RÉFORMES DE L'ÉTAT ET LE REDRESSEMENT DES FINANCES

En contribuant à assurer la stabilité de la politique financière dans la durée, le projet de révision proposé s'inscrit en droite ligne dans la logique du redressement des finances, qu'il soutient. Il fixe par ailleurs un cadre adapté pour le déploiement des réformes de l'État.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Les modifications proposées n'entraînant pas de nouvelles dépenses ou de dépenses renouvelables au sens de l'article 57, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise et de l'article 36, lettre a, de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, la majorité simple est requise (art. 309 OGC).

Les montants attribués aux réserves de lissage de revenus et de politique conjoncturelle, issus de plus-values comptables (sans décaissement) ne constituent pas de nouvelles dépenses. Les prélèvements qui seront effectués à futur sont destinés à compenser par des écritures comptables des fluctuations conjoncturelles de revenus (fiscaux notamment) ou des augmentations ponctuelles importantes de charges, dont les principes de même que les bases de calcul sont définis dans des dispositions légales spécifiques, indépendantes de ces réserves. *A contrario*, les prélèvements effectués sur ces réserves devraient être compensés dans la durée par des attributions comptables selon les critères définis dans la LFinEC. Les attributions aux réserves susmentionnées n'étant pas des dépenses, les deux décrets y relatifs ne sont ainsi pas soumis au référendum facultatif au sens de l'article 42, alinéa 3 de la Constitution neuchâteloise.

9. CONSULTATION

Les communes ainsi que les entités soumises à la LFinEC n'étant pas concernées ou uniquement marginalement dans un sens positif s'agissant des communes (cf. chapitre 6 ci-dessus), il a été renoncé à mener une consultation externe.

10. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 11a - Correction des pics conjoncturels importants de revenus

L'article 11a ancre juridiquement la possibilité de compenser les pics conjoncturels définis par la différence entre les revenus concernés figurant au budget ou dans les comptes, avec les revenus tendanciels, lissés à l'aide d'un filtre statistique basé sur une méthode scientifiquement reconnue. L'introduction d'une méthode de lissage est cependant facultative et laissée à l'appréciation de chaque collectivité (communes, Canton).

La loi fixe les principes, en laissant la marge de manœuvre nécessaire à l'exécutif de définir dans un règlement les modalités de mise en œuvre - notamment les revenus concernés et la méthode de lissage -, ou de procéder à des ajustements de la méthode si nécessaire (p. ex. déséquilibres permanents du sens des compensations). Le bien-fondé de cette dernière doit reposer sur des bases scientifiquement reconnues, ne dépendant pas d'une appréciation discrétionnaire de l'administration ou des autorités politiques.

Pour l'État sont à ce stade visés les revenus des personnes morales ainsi que la part du canton à l'IFD et c'est le filtre statistique de Hodrick-Prescott qu'il est prévu d'utiliser. Les modalités concrètes seront fixées dans le RLFinEC. Il est prévu d'effectuer un monitoring étroit du bien-fondé du filtre statistique, selon des dispositions à inscrire dans le RLFinEC.

Le dispositif d'attribution et de prélèvement à la réserve de lissage est quant à lui défini à l'article 50a.

Art. 30 - Règles de politique financière pour l'État

Al. 1, let. a)

La fourchette de 3,5% à 4,5% des investissements autorisés en fonction des revenus déterminants tient compte d'un écart statistique de 0,5 point (%). Au final dans les comptes, les investissements nets autorisés doivent ainsi se situer dans une fourchette comprise entre 3% et 4% des revenus déterminants. Les limites autorisées peuvent être relevées à mesure que le degré d'autofinancement est supérieur à 70% (cf. alinéa 2).

L'écart statistique calculé jusqu'ici à raison de 15% sur le montant total porté au budget est remplacé par un écart statistique fixe de 0,5% des revenus déterminants. Ce faisant, pour l'année budgétaire considérée, l'écart statistique demeure identique, quel que soit le volume d'investissement planifié.

Al. 3, let. a)

Sont pris en compte les amortissements *nets*, c'est-à-dire déduction faite des prélèvements à la réserve pour amortissements, constituée dans le cadre du retraitement des postes du bilan selon les normes du MCH2, et destinée à compenser les charges d'amortissement plus élevées découlant de la revalorisation des immobilisations. Le principe de la réserve pour amortissements est quant à lui ancré à l'article 50b.

Al. 6

L'intention est de lier les lois et décrets adoptés dans le cadre du débat budgétaire avec l'approbation du décret sur le budget. Avec cette nouvelle disposition, le lien serait automatiquement établi, sans qu'il soit nécessaire de le préciser expressément dans les actes concernés. Si le budget était refusé, les lois et décrets adoptés dans le cadre du débat budgétaire deviendraient ainsi automatiquement caducs. La disposition s'appliquerait à tous les actes juridiques adoptés dans le cadre du débat budgétaire, qu'ils améliorent ou non le budget voté.

Art. 31 - Circonstances extraordinaires

Al. 2

La définition des circonstances extraordinaires (nouveau) est calquée sur les critères autorisant les prélèvements à la réserve de politique conjoncturelle. En premier lieu, le Conseil d'État devrait avoir recours à cette réserve, avant de proposer de déroger au frein. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité de couvrir intégralement les incidences liées à ces circonstances (p. ex. si la réserve se révèle insuffisante) que le Conseil d'État pourrait proposer de déroger au frein.

La dérogation en raison de circonstances extraordinaires pour deux exercices au plus ne s'applique qu'à la phase budgétaire. En cas de non-respect du frein au niveau des comptes, l'exercice n'est pas assimilé à une dérogation aux dispositions de l'article 30. En revanche, tout déficit dans les comptes (qu'il résulte ou non d'une dérogation préalablement accordée) doit être amorti sur cinq ans, en vertu de l'article 31b, alinéa 1. Pour autant, le Grand Conseil peut sur la base de l'alinéa 2 du même article, y renoncer, à la majorité des 3/5^e.

Si un besoin de financement particulièrement important le justifiait (p. ex. investissement dans un projet d'infrastructure, programme de relance, désendettement des entités autonomes), rien n'interdirait par ailleurs au Grand Conseil de décider au cas par cas dans une loi ou un décret spécifique de sortir le projet du calcul des limites du frein à l'endettement, ainsi que cela s'est déjà pratiqué dans le passé (recapitalisation de prévoyance.ne). Au vu des montants en jeu, la décision y relative devrait, tout comme pour l'application de l'article 31 LFinEC, être prise à la majorité de 3/5^e.

Art. 31a - Augmentation du coefficient fiscal en raison d'un budget non conforme

En cas de budget non conforme, le Grand Conseil est amené à voter un projet de relèvement du coefficient de l'impôt cantonal des personnes physiques limité à une année et pour les seules personnes physiques. Les personnes morales ne sont pas concernées par ce relèvement afin d'éviter de créer une instabilité préjudiciable dans l'environnement économique, et compte tenu du fait que les personnes morales en tant que telles ne peuvent lancer de référendum.

L'alinéa 2 précise la procédure à suivre si ni les mesures d'amélioration, ni la dérogation, ni l'augmentation du coefficient fiscal ne recueillent une majorité suffisante. Dans ce cas, il revient au Grand Conseil de constater que le projet de budget qui résulte des débats n'est pas conforme à la législation et de le renvoyer pour être retravaillé à la commission des finances, sur la base du projet discuté en plénum et des amendements déjà votés. Pour ce faire, le renvoi doit avoir lieu avant le vote final. Dans ce scénario, il est vraisemblable que la nouvelle mouture du budget repasserait en plénum après que l'exercice budgétaire a débuté (soit durant le premier trimestre de l'année budgétaire n+1) de sorte que le Conseil d'État devrait au besoin édicter les mesures provisoires nécessaires pour débiter l'exercice budgétaire, par analogie à l'absence de budget réglée à l'article 19, alinéa 4. Ce contexte extraordinaire est désormais plus clairement limité dans le temps : la commission des finances étant chargée de présenter un nouveau projet de budget, l'adoption de celui-ci met fin aux compétences extraordinaires accordées au Conseil d'État pour le règlement des affaires courantes.

Art. 31b - Amortissement du déficit constaté dans les comptes

Cette nouvelle formulation dans un article distinct implique que tout déficit constaté dans les comptes soit amorti sur 5 ans à compter du deuxième exercice qui suit, et non pas uniquement comme c'est le cas actuellement, pour le découvert généré par les déficits non conformes ayant fait l'objet d'une dérogation au frein.

Le Grand Conseil peut, à la majorité de 3/5^e, renoncer en tout ou partie à de tels amortissements sur proposition du Conseil d'État. On songe à un déficit important consécutif p. ex. au refinancement de prévoyance.ne, qu'il serait difficilement envisageable de compenser dans les comptes des exercices suivants au vu de l'ampleur des montants en jeu. En l'absence de critères formulés expressément dans la loi, il appartient au Conseil d'État, puis au Grand Conseil, d'apprécier de cas en cas si les conditions sont réunies pour actionner ce dispositif.

Art. 50 - Réserve de politique conjoncturelle

Il est renvoyé pour des explications complémentaires au chapitre 3.4 ci-dessus.

Al. 2

Comme jusqu'ici, l'attribution de la moitié au moins de l'excédent de revenus du compte de résultat opérationnel (let. c) est autorisée pour autant que la dotation de la réserve de politique conjoncturelle ne dépasse pas 5% des charges brutes totales du dernier exercice clos (environ 110 millions, base comptes 2017)¹, et que résultat total demeure excédentaire ou à l'équilibre. Au besoin cette affectation sera réduite en conséquence.

Il en va autrement des plus-values réalisées lors de ventes du patrimoine financier (let. a) et de la moitié des revenus extraordinaires de la BNS (let. b), dont les attributions à la réserve doivent être garanties indépendamment du niveau de dotation et du résultat total. Il s'agit d'une part de ne pas laisser dériver le compte de résultats juste parce qu'un revenu extraordinaire le permet, et d'autre part d'éviter des mauvaises incitations dans la vente du patrimoine financier, lequel ne doit pas être cédé pour compenser un compte de résultats déficitaire, mais en fonction d'une analyse d'opportunité. Ces éléments de revenus, en grande partie imprévisibles, ne seront d'ailleurs pas inscrits dans les budgets annuels, ni au demeurant les attributions à la réserve qui les sous-tendent.

Al. 3

L'alinéa 3 (nouveau) reprend les dispositions contenues actuellement dans le RLFinEC de manière à renforcer leur ancrage légal, tout en les adaptant. Si, comme son nom l'indique, c'est la situation conjoncturelle qui justifie en premier lieu son utilisation, des prélèvements liés à des réductions de revenus ou des augmentations de charges importants et subits (en lien p. ex. avec des dossiers fédéraux) doivent par analogie également pouvoir être opérés. L'incidence financière pour chacune des circonstances répondant aux critères doit représenter au minimum 1% des charges du dernier exercice clos lors de la préparation du budget (environ 22 millions, base comptes 2017).

Art. 50a - Réserve de lissage de revenus

La disposition ancre juridiquement l'utilisation de la réserve de lissage servant à compenser les fluctuations conjoncturelles importantes de certains revenus, dont les principes sont définis à l'article 11a.

La méthode de lissage statistique utilisée doit permettre à ce que dans la durée les attributions et prélèvements s'équilibrent automatiquement. Des déséquilibres temporaires (jusqu'à 5 ans environ) doivent pouvoir néanmoins être admis, de sorte qu'une dotation minimale suffisante est préalablement nécessaire à son bon fonctionnement.

Si contre toute attente la dotation de la réserve de lissage de l'État devait en permanence s'établir à un niveau trop élevé par rapport aux fluctuations à couvrir, il appartiendrait au Conseil d'État de proposer dans un acte législatif au Grand Conseil l'affectation des surplus.

Art. 50b - Réserve pour amortissements du patrimoine administratif

Cette disposition ancre juridiquement l'existence de cette réserve, destinée à compenser par des prélèvements annuels les charges supplémentaires d'amortissements découlant de la réévaluation des immobilisations du patrimoine administratif, conformément aux normes du MCH2.

¹Cette règle des 5% n'est toutefois pas impérative lors de la dotation initiale découlant de l'affectation des plus-values comptables issues du retraitement des postes du bilan lors du passage au MCH2 (cf. art. 78, al. 2bis nouveau).

Cette réserve est initialement constituée par les plus-values comptables issues du retraitement des postes du bilan au moment du passage au MCH2. Sa dotation correspond à la charge d'amortissements cumulée supplémentaire sur 20 ans générée par le retraitement des immobilisations du patrimoine administratif. La réserve ne pourra plus être réalimentée après le passage au MCH2.

Art. 78, al. 2 et 2bis - Retraitement du bilan

Al. 2

La nouvelle formulation élargit la possibilité d'attribution des plus-values au moment du retraitement des postes du bilan selon les normes du MCH2 aux nouvelles réserves de lissage et d'amortissement.

Al. 2bis

La disposition est reprise en la reformulant de l'actuel article 78, alinéa 2, dernière phrase.

Art. 80a - Déficits cumulés des années antérieures

L'exercice 2019 constituant une étape intermédiaire sur la voie de l'assainissement structurel devant être réalisé d'ici à 2020, il n'est pas envisageable d'atteindre l'équilibre budgétaire dès cette année-là. D'autre part, l'entrée en vigueur prévue des révisions dans le courant de 2019 compte tenu des délais référendaires, implique que le budget 2019, traité en décembre 2018, soit régi par les dispositions actuelles. Il est donc proposé de renoncer à amortir les déficits cumulés non autorisés des années antérieures jusqu'à y compris 2019, en regard des déséquilibres importants que cela engendrerait sur les exercices budgétaires suivants.

11. TRAITEMENT D'INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

11.1 Abolition du frein à l'endettement

En date du 27 juin 2018, votre Autorité acceptait par 57 voix contre 56 la motion populaire 18.163 « **Pas question de payer votre crise ! – Abolir le frein à l'endettement** » lancée sous la houlette du comité de crise regroupant l'ensemble des partis de gauche (PS, Les Verts, POP et SolidaritéS), les syndicats, ainsi qu'une partie du milieu associatif, dont la teneur est la suivante :

Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'État de présenter un rapport au Grand Conseil proposant d'abolir dans les plus brefs délais le frein à l'endettement

Le 5 juin 2005, le corps électoral neuchâtelois acceptait l'introduction dans la Constitution d'un mécanisme de frein à l'endettement et aux dépenses. Depuis 2006, l'élaboration des budgets a démontré la rigidité de ce mécanisme. Cet état de fait s'aggrave encore en période de crise. Les mécanismes du frein à l'endettement ne sont pas anticycliques. Nombreux sont les citoyens du canton qui sont touchés d'une manière ou d'une autre par les crises régulières que connaissent les finances de l'État. Le Conseil d'État invite la population à être confiante en l'avenir mais la politique d'austérité qu'il mène ne permettra pas de

redonner une nouvelle dynamique à notre canton. Le frein à l'endettement impose trop de contraintes qui ne permettent pas à l'État d'investir là où il est essentiel afin de soutenir la population qui en a le plus besoin. En acceptant d'abolir le frein à l'endettement, vous donnerez un signal clair et fort à la population neuchâteloise et ferez preuve d'un esprit de solidarité et de responsabilité.

L'urgence est demandée.

Auteur : Hans-Peter Renk, motion munie de 425 signatures

Le Conseil d'État vous transmet par le présent rapport une alternative à l'abolition pure et simple des dispositions du frein à l'endettement contenues dans la LFinEC, dont les effets positifs ont été rappelés au début du présent rapport. Les dispositions relatives au frein aux dépenses (art. 36, al. 1 LFinEC) sont toutefois corrigées et prennent en considération les deux principales préoccupations des motionnaires :

- les limites du frein aux dépenses sont corrigées des principales variations conjoncturelles grâce à un mécanisme de lissage des recettes les plus volatiles et à la dotation complète de la réserve de politique conjoncturelle ;
- une limite d'investissement minimale est introduite, et ce de façon presque insensible à la conjoncture.

On rappellera à toutes fins utiles que ces mécanismes découlent de la Constitution neuchâteloise (majorité qualifiée de 3/5^e figurant à l'art. 57, al. 3 Cst NE) et ont un caractère impératif, de même que les dispositions relatives au frein au démantèlement social (art. 57, al. 3^{bis} Cst NE et art. 36, al. 2 LFinEC) qui, en toute logique, devraient être abrogées également en cas d'abrogation des mécanismes de frein à l'endettement.

Ainsi qu'il a déjà eu l'occasion de l'exprimer, le Conseil d'État est fermement opposé à l'abolition pure et simple du mécanisme de maîtrise des finances.

L'expérience des décennies précédentes l'a démontré : sans règles du jeu préalablement définies, une collectivité n'est pas en mesure de développer une politique financière cohérente, à même d'assurer sa viabilité dans la durée. Ballotée par des revendications contradictoires de court terme, sa santé financière tend à se dégrader à long terme, l'absence de limite favorisant des déficits structurels et un endettement démesuré, en l'absence d'incitations à entreprendre conjointement les réformes de fond nécessaires. À la merci de ses créanciers, une collectivité trop endettée n'a plus la maîtrise de son destin et n'est plus en mesure d'assurer les prestations essentielles à la cohésion sociale, à l'éducation, à la sécurité, à la prospérité, etc. Soumise à des conditions d'emprunt toujours plus drastiques, la collectivité emprunte pour rembourser ses dettes et faire face à de nouveaux engagements, alors que la part du service de la dette pèse de plus en plus lourd, surtout en cas de remontée des taux d'intérêts. La collectivité n'est ainsi plus en mesure de mener une politique financière et des politiques sectorielles indépendantes, au risque de précariser encore davantage celles et ceux pour qui les prestations de l'État sont déterminantes pour mener une existence décente. La collectivité s'appauvrit sur les plans économiques, financiers et sociaux, sans être en mesure de s'adapter aux besoins de l'évolution de la société. Est-ce bien l'orientation souhaitée ? Le Conseil d'État est au contraire profondément convaincu qu'un État crédible, y compris sur le plan social, est un État aux finances saines.

Aussi vous invite-t-il à classer la motion 18.163 et à lui préférer les propositions de révision de la LFinEC proposées par le présent rapport. Ces propositions permettent de répondre aux préoccupations de la motion, notamment en rendant le mécanisme plus souple aux variations conjoncturelles et en favorisant les investissements.

11.2 Projets de lois du groupe libéral-radical

En date du 29 mai 2018, le groupe libéral-radical déposait les deux projets de lois suivants relatifs aux mécanismes institutionnels applicables en cas de budget non conforme au dispositif du frein à l'endettement :

- Projet de loi (18.158) portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) ;
- Projet de loi (18.159) portant modification de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC).

11.2.1 **Projet de loi du groupe libéral-radical (18.158) portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (Équilibre financier)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...
décrète :*

Article premier *La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) est complétée par les dispositions suivantes :*

Art. 286bis

*Débat d'entrée
en matière et
équilibre
financier*

¹Les débats sur le budget sont précédés d'un débat d'entrée en matière à l'issue duquel le Grand Conseil détermine si l'équilibre financier pour l'État est atteint.

²En cas de constat négatif, le Grand Conseil détermine en chiffres le dépassement des limites fixées par la LFinEC.

Art. 286ter

*Dérogation au
frein à
l'endettement*

Le Grand Conseil, s'il en est requis par le Conseil d'État, vote sur la nécessité de déroger au frein à l'endettement

Art. 286quater

*Dérogation et
augmentation
d'impôts*

¹Si la dérogation est admise, les débats sur le budget se poursuivent, chaque décision étant prise à la majorité simple.

²Le vote final à l'issue des débats est soumis à la majorité des 3/5.

³Si, lors du vote final, la majorité des 3/5 n'est pas atteinte, le budget est réputé avoir été adopté à la majorité simple ; le Grand Conseil constate l'importance de la dérogation au frein à l'endettement et relève simultanément le coefficient de l'imposition des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre les valeurs limites imposées par la loi.

*Budget sans
dérogation*

Art. 286quinquies

¹Si la dérogation n'est pas requise par le Conseil d'État, ou refusée par le Grand Conseil, ou impossible, les débats continuent, chaque décision étant prise à la majorité simple.

²À l'issue des débats, le budget est réputé avoir été adopté à la majorité simple. Le Grand Conseil, si les valeurs limites concernant le frein à l'endettement ne sont pas respectées, relève simultanément le coefficient de l'imposition des personnes physiques pour atteindre lesdites limites.

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

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

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

Auteur : Marc-André Nardin

11.2.2 Projet de loi du groupe libéral-radical (18.159) portant modification de 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 de la commission...
décrète :

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

Article 30, alinéas 5, 6 (nouveau), 7 (nouveau), 8 (nouveau)

⁵Au besoin, le Conseil d'État propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement nécessaires au respect des alinéas 1 et 3 ci-dessus. Si ces mesures ne suffisent pas, le Conseil d'État présente simultanément au budget au Grand Conseil un projet de loi relevant pour une année le coefficient de l'imposition des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre ces valeurs limites.

⁶Si l'augmentation d'impôts des personnes physiques est refusée par le Grand Conseil, le budget est alors réputé adopté tel qu'il résulte des débats, les charges budgétées étant réduites dans la proportion nécessaire pour couvrir le dépassement des limites du frein à l'endettement.

⁷Si la loi augmentant les impôts des personnes physiques est refusée en votation populaire, les charges budgétées sont réduites de la même manière qu'à l'alinéa précédent.

⁸Le Conseil d'État peut prendre en cas de référendum les dispositions provisoires nécessaires pour réduire les charges.

L'article 30, alinéa 6 actuel, devient l'article 30, alinéa 9.

Article 36, alinéa 1, lettre c)

c) une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 7 millions de francs par année à l'exception des décisions prises selon l'article 30, alinéa 5, LFinEC soumises à la majorité simple.

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

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

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

Auteur : Marc-André Nardin

11.2.3. Appréciation du Conseil d'État

Les deux projets de lois traitent de la procédure à suivre durant les débats budgétaires lorsque les circonstances extraordinaires sont évoquées pour lever temporairement les mécanismes de maîtrise des finances, respectivement lorsque *in fine*, le budget issu des débats ne respecte pas les dispositions y relatives et qu'une augmentation du coefficient d'impôt des personnes physiques est refusée. Bien que le Conseil d'État se soit déjà exprimé au sujet de ces projets de loi devant la commission financière du Grand Conseil, saisie de leur traitement et qu'il n'ait formellement pas à y donner suite ici, il lui paraît utile de rappeler en la précisant sa position à ce sujet, vu la proximité avec les thématiques traitées par le présent rapport :

- les deux projets de lois sont inutilement complexes et ne peuvent être correctement interprétés que par une lecture simultanée des dispositions y relatives contenues dans l'OGC et la LFinEC, ce qui rend l'ensemble du dispositif difficilement intelligible ;
- l'adoption à la majorité simple d'une augmentation des recettes fiscales de plus de 7 millions de francs par année en vue de rendre le budget conforme au frein est contraire à l'article 57, alinéa 3 de la Constitution neuchâteloise qui prescrit le recours à la majorité qualifiée, même s'il est vrai que la disposition constitutionnelle renvoie à la loi pour qualifier la notion d'augmentation ou de diminution importante des recettes fiscales ;
- certaines formulations ne sont pas suffisamment précises ou prêtent à confusion. Ainsi par exemple si les amendements sur le budget sont effectivement votés à la majorité simple, il n'en va pas nécessairement de même des modifications de lois et décrets accompagnant ces amendements ;
- les dispositions proposées n'abordent que la procédure institutionnelle applicable pour l'adoption du budget, sans apporter de propositions pour améliorer le fonctionnement du mécanisme de maîtrise des finances proprement dit ;
- en cas de budget non conforme et de refus d'une augmentation du coefficient d'impôts, la loi reporte les prérogatives du Grand Conseil en matière budgétaire sur le Conseil d'État, en lui prescrivant de prendre les mesures pour réduire les charges dans la proportion nécessaire pour couvrir le dépassement des limites du frein à l'endettement. Cette manière de procéder négligerait les obligations légales à l'origine de nombre de dépenses qui ne peuvent par conséquent pas être simplement réduites linéairement à court terme et sans l'intervention du Grand Conseil. Elle fait de surcroît l'impasse d'un indispensable compromis politique entre les différentes forces politiques pour trouver une solution équilibrée, qui ne devrait au demeurant pas nécessairement se concrétiser exclusivement par une réduction des charges. Les propositions font en fin de compte porter dans ce contexte la responsabilité politique du budget sur le Conseil d'État, à charge de ce dernier de résoudre la quadrature du cercle en identifiant quelles charges supplémentaires il pourrait réduire, alors même qu'il n'aurait pu dans son projet initial proposer un budget conforme. Cette disposition, qui va au-delà des mesures provisoires que le Conseil d'État pourrait être amené à prendre en l'absence de budget sur la base de l'article 19, alinéa 4 LFinEC, est

contraire à l'article 57, alinéa 1 de la Constitution neuchâteloise qui confère au Grand Conseil la tâche d'arrêter le budget ;

- enfin, en introduisant la notion de budget « réputé adopté », les projets de loi permettent d'appuyer toute la conduite financière d'un exercice et les mesures de restriction qui l'accompagne sur un budget qui pourrait n'avoir même pas recueilli une majorité simple du Parlement. À tout prendre, l'abolition pure et simple du principe de la majorité qualifiée pour le vote du budget paraîtrait préférable.

Pour toutes ces raisons et sans entrer davantage dans le détail des dispositions des deux projets de lois, qui suscitent par ailleurs d'autres interrogations ou remarques, le Conseil d'État vous recommande de ne pas y donner suite, et d'adopter les propositions émises dans le présent rapport, qui visent le même but, mais par le biais d'une approche différente, plus simple et plus compréhensible.

12. CONCLUSION

Acceptés largement par la population il y a plus de dix ans, les mécanismes de maîtrise des finances ont, à l'épreuve des faits, démontré leur utilité pour encadrer la conduite financière de l'État, réduire les déficits du compte de fonctionnement et limiter l'endettement. Ils ont simultanément montré leurs limites, en particulier leur manque de flexibilité pour absorber les fluctuations conjoncturelles sans mettre en péril les prestations essentielles de l'État, la durabilité de son action ou sa crédibilité. En faisant dépendre l'investissement du résultat du compte de fonctionnement, ils ont aussi inutilement réduit les moyens consacrés par l'État au renouvellement et à la modernisation de ses infrastructures, et par là au développement et à l'attractivité du canton. Les critiques nées de ces faiblesses doivent être entendues et des corrections doivent être apportées, ce que propose le Conseil d'État avec la présente révision de la législation financière.

Pour autant, abolir purement et simplement les mécanismes de maîtrise des finances ne se justifie pas en regard des progrès réalisés depuis leur introduction et reviendrait à jeter le bébé avec l'eau du bain. Une collectivité qui produit constamment des déficits et de l'endettement s'affaiblit progressivement, perd son pouvoir d'action, subit des taux d'imposition élevés et n'est progressivement plus en mesure d'assumer pleinement ses responsabilités sociales, ni de promouvoir un cadre économique favorable, ni encore d'inspirer la confiance. À celles et ceux qui préconisent une telle voie, le Conseil d'État oppose la réflexion de Charles Bettelheim², pour qui « *lorsque l'on cesse de compter, ce que l'on cesse de compter c'est d'abord la peine des hommes* ».

En canalisant les ambitions politiques et en forçant les arbitrages et les choix, les mécanismes de frein à l'endettement permettent de mener la politique financière selon les principes du développement durable, dont elle est un élément essentiel. Il existe autant de dispositifs de maîtrise financière qu'il y a de collectivités publiques. Chaque collectivité doit rechercher la formule convenant le mieux à son contexte. Tout mécanisme doit en ce sens trouver le subtil équilibre entre rigueur et souplesse pour s'adapter notamment aux fluctuations conjoncturelles et autres aléas ponctuels.

Sur la base des expériences accumulées depuis 2005 dans notre canton, le Conseil d'État propose aujourd'hui de corriger les deux principales faiblesses des mécanismes de maîtrise des finances. En mettant une plus forte priorité à l'investissement et en permettant, par le lissage de certaines recettes, le déploiement de politiques de moyen et long termes, cette révision accompagne les autres impulsions positives qui sont ou seront

² [Économiste et historien français \(1913-2006\)](#)

prochainement soumises au Grand Conseil : investissements dans les infrastructures de mobilité, prolongation de la politique du logement, déploiement de la politique régionale, investissements immobiliers, programme d'impulsion et de transformations, sans oublier les réformes de la fiscalité et de la péréquation financière ni la révision de la législation sur l'aménagement du territoire qui devraient stimuler l'investissement privé.

Cette réforme est donc essentielle et le Conseil d'État souhaite qu'elle recueille une large adhésion, à la mesure de l'espoir qu'elle fait naître : celui d'un État financièrement sain et dont l'action et les ambitions suscitent la confiance et soutiennent le développement durable du canton et la cohésion de sa population.

Cette révision s'accompagne enfin de précisions quant aux modalités de vote du budget en cas de circonstances exceptionnelles, de façon à répondre aux hésitations nées du refus du budget 2018. Le Conseil d'État souhaite néanmoins que ces dispositions restent longtemps inutilisées dès lors que le retour à une situation d'équilibre des comptes de l'État reste un objectif majeur de la politique financière.

C'est avec la conviction profonde que les propositions formulées sont adaptées à la réalité du canton de Neuchâtel et de nature à répondre aux besoins actuels et aux défis futurs que le Conseil d'État vous transmet le présent projet de révision de loi, accompagné de deux décrets.

Le Conseil d'État vous recommande par ailleurs de refuser l'abolition des dispositions du frein à l'endettement requise par la motion populaire 18.163, qu'il vous invite à classer. Il vous invite simultanément à préférer les propositions qu'il vous soumet aux deux projets de lois 18.158 et 18.159 du groupe libéral-radical.

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

Neuchâtel, le 29 août 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de 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 29 août 2018,
décrète :

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

Art. 11a (nouveau)

Correction des
pics conjoncturels
importants de
revenus

¹Afin d'atténuer leurs effets négatifs sur la politique budgétaire, les pics conjoncturels importants auxquels sont soumis certains revenus peuvent faire l'objet d'un correctif correspondant à la différence entre les revenus budgétés ou comptabilisés, et les revenus tendancielles déterminés par un lissage statistique des données basé sur une méthode scientifiquement reconnue.

²L'exécutif règle les modalités. Il définit notamment les revenus concernés, le filtre statistique et son application.

Art. 30

Règles de
politique financière

¹Le budget est établi de manière à présenter :

a) un volume d'investissements nets compris entre 3,5% et 4,5% 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 (%) ;

b) un compte de résultats équilibré ou positif, permettant d'atteindre un degré d'autofinancement (DA) de 70% au moins.

²Le volume des investissements nets prévu par l'alinéa 1 peut être augmenté de :

a) 1 point (%) si le DA atteint 80% au moins ;

b) 2 points (%) si le DA atteint 90% au moins ;

c) 3 points (%) ou plus si le DA atteint 100% au moins.

³Pour le calcul du degré d'autofinancement au sens des alinéas 1 et 2 sont appliquées les règles suivantes :

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 ;

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.

⁴Les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de dix ans ne sont pas pris en considération dans le volume défini selon les alinéas 1 et 2.

⁵Sous réserve des circonstances prévues à l'article 31, le Grand Conseil adopte les mesures d'assainissement nécessaires au respect des alinéas précédents.

⁶En cas de refus du budget par le Grand Conseil, les lois et décrets adoptés lors du débat consacré au budget deviennent caducs.

Art. 31 (nouvelle teneur)

¹Si les mesures visées à l'article 30, alinéa 5 ne suffisent pas, le Grand Conseil peut, sur proposition du Conseil d'État et à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger en tout ou partie dans le budget aux dispositions de l'article 30, alinéas 1 et 2 pour une durée de deux années consécutives au plus en cas de circonstances extraordinaires.

²Les circonstances extraordinaires sont celles justifiant un prélèvement à la réserve de politique conjoncturelle conformément à l'article 50, mais dont les incidences financières ne peuvent être intégralement couvertes par ladite réserve ou par d'autres mesures d'assainissement.

Art. 31a (nouveau)

Augmentation du coefficient fiscal en raison d'un budget non conforme

¹Si les mesures visées à l'article 30, alinéa 5 ne suffisent pas ou que la dérogation en vertu de circonstances extraordinaires selon l'article 31 ne recueille pas une majorité suffisante, le Grand Conseil se prononce sur un relèvement pour une année du coefficient de l'impôt cantonal des personnes physiques, dans la mesure nécessaire pour respecter les critères fixés à l'article 30, alinéas 1 et 2.

²Si l'augmentation du coefficient d'impôt ne recueille pas une majorité suffisante, le budget est renvoyé avant le vote final à la commission des finances, avec mandat de le rendre conforme à la législation.

Art. 31b (nouveau)

Amortissement du déficit constaté dans les comptes

¹Tout déficit constaté dans les comptes de l'État est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit.

²Le Grand Conseil peut, sur proposition du Conseil d'État et à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, renoncer en tout ou partie à amortir un déficit constaté dans les comptes.

Art. 50 (nouvelle teneur)

¹Le Conseil d'État attribue à la réserve de politique conjoncturelle lors de la clôture des comptes :

a) l'entier des plus-values réalisées lors de ventes du patrimoine financier ;

b) la moitié des revenus extraordinaires de la Banque nationale suisse (BNS), excédant la part ordinaire du bénéfice allouée au canton selon convention conclue entre le Département fédéral des finances et la BNS ;

c) au moins la moitié de l'excédent de revenus du compte de résultat opérationnel.

²L'attribution selon lettre c) de l'alinéa précédent ne peut intervenir que jusqu'à concurrence d'une dotation de la réserve ne dépassant pas 5% des charges brutes du dernier exercice clos, et pour autant que le résultat total du compte de la collectivité demeure excédentaire ou à l'équilibre.

³Le prélèvement à la réserve de politique conjoncturelle ne peut intervenir qu'en lien avec au moins l'une des circonstances suivantes :

a) diminution du montant cumulé des revenus fiscaux ne faisant pas l'objet d'un mécanisme de lissage au sens de l'article 11a, pour autant qu'elle ne découle pas d'une révision de la fiscalité ou d'une baisse du coefficient fiscal ;

b) diminution des revenus perçus d'une autre collectivité ;

c) augmentation brutale d'un poste de charges ;

d) financement d'un programme de relance clairement identifié.

⁴L'incidence financière pour chacune des circonstances mentionnées à l'alinéa 3 est calculée en référence aux derniers comptes clos au moment de la préparation du budget et doit représenter au minimum 1% des charges brutes de ces comptes avant consolidation.

⁵Le prélèvement, autorisé au plus pour quatre années consécutives, peut être inscrit dans le cadre de la préparation du budget ou comptabilisé lors de la clôture de l'exercice courant. Si le prélèvement est inscrit au budget, les circonstances selon alinéas 3 et 4 ci-dessus doivent être confirmées à la clôture de l'exercice pour qu'il soit comptabilisé.

⁶Il ne peut excéder 50% du montant de la réserve inscrite au bilan, ni dépasser la somme des incidences négatives justifiant le recours à la réserve.

⁷Les attributions à la réserve et les prélèvements sur cette dernière interviennent par le biais du compte de résultat extraordinaire.

⁸Le Conseil général peut prévoir la création d'une telle réserve au niveau communal.

Art. 50a (nouveau)

Réserve de
lissage de revenus

¹La différence entre les revenus budgétés ou comptabilisés et les revenus tendanciels selon l'article 11a est débitée ou créditée à la réserve de lissage de revenus par le biais du compte de résultat extraordinaire.

²Les attributions et prélèvements à la réserve doivent s'équilibrer dans la durée.

³L'exécutif règle les modalités.

Réserve pour amortissements du patrimoine administratif

Art. 50b (nouveau)

¹Les charges annuelles d'amortissements supplémentaires du patrimoine administratif découlant de la réévaluation des immobilisations dans le cadre du MCH2 peuvent être compensées par des prélèvements de mêmes montants à la réserve pour amortissements.

²La réserve pour amortissements est alimentée à titre unique par les plus-values comptables réalisées sur la réévaluation des immobilisations lors du passage au MCH2. Des attributions ultérieures ne sont pas autorisées.

³La réserve est utilisée jusqu'à son épuisement.

Art. 78, al. 2 (nouvelle teneur), al. 2bis (nouveau)

²(¹^{ère} phrase inchangée). Ces réserves de retraitement peuvent notamment servir à compenser d'éventuelles réévaluations ultérieures de postes du patrimoine financier, ainsi qu'à procéder à des dotations des réserves de politique conjoncturelle, de lissage de revenus et pour amortissements du patrimoine administratif telles que définies aux articles 50 à 50b.

^{2bis}S'agissant de la réserve de politique conjoncturelle, la limite de 5% mentionnée à l'article 50, alinéa 2, ne s'applique pas lors de l'affectation des réserves de retraitement issues du passage au MCH2.

Art. 80a

Déficits cumulés des années antérieures

Les déficits cumulés jusqu'à l'exercice 2019 inclus ne sont pas amortis.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Décret
portant attribution d'un montant de 110 millions de francs
à la réserve de politique conjoncturelle

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014,
sur la proposition du Conseil d'État, du 29 août 2018,

décète :

Article premier Un montant de 110 millions de francs est attribué à la réserve de politique conjoncturelle au sens de l'article 50 LFinEC, par le biais d'une réaffectation des plus-values comptables enregistrées lors du passage aux normes du MCH2 dans la réserve de retraitement du patrimoine administratif.

Art. 2 ¹Le Conseil d'État pourvoit à l'exécution du présent décret.

²Le présent décret n'entrera en vigueur que si la loi portant révision de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, adoptée par le Grand Conseil le XX, est promulguée. Dans ce cas, le Conseil d'État fixera la date d'entrée en vigueur du présent décret. Dans le cas contraire, le présent décret sera caduc de plein droit.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Décret **portant attribution d'un montant de 100 millions de francs** **à la réserve de lissage de revenus**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014,
sur la proposition du Conseil d'État, du 29 août 2018,

décète :

Article premier Un montant de 100 millions de francs est attribué à la réserve de lissage de revenus au sens de l'article 50a LFinEC, par le biais d'une réaffectation des plus-values comptables enregistrées lors du passage aux normes du MCH2 dans la réserve de retraitement du patrimoine administratif.

Art. 2 ¹Le Conseil d'État pourvoit à l'exécution du présent décret.

²Le présent décret n'entrera en vigueur que si la loi portant révision de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, adoptée par le Grand Conseil le **XX**, est promulguée. Dans ce cas, le Conseil d'État fixera la date d'entrée en vigueur du présent décret. Dans le cas contraire, le présent décret sera caduc de plein droit.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ANNEXE

Annexe

Rapport KOF

Voir brochure séparée

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. ÉVALUATION DU DISPOSITIF DE MAÎTRISE DES FINANCES	4
2.1. Bref rappel de l'introduction des mécanismes de maîtrise des finances	4
2.2. Impact du frein à l'endettement sur l'évolution financière de l'État	5
2.3. Problèmes constatés dans l'application du frein à l'endettement	10
3. PRINCIPAUX AXES DE RÉVISION	11
3.1. Mécanisme de lissage basé sur les revenus tendanciels	11
3.2. Objectif minimal d'investissements, pouvant être relevé par paliers	13
3.3. Résultat total équilibré dès 2020 et disposition transitoire pour 2019	15
3.4. Réserve de politique conjoncturelle	16
3.5. Mécanismes institutionnels applicables en matière budgétaire	17
4. LIEN AVEC D'AUTRES PROJETS	18
5. CONSÉQUENCES POUR L'ÉTAT	18
5.1. Conséquences financières	18
5.2. Conséquences sur les effectifs et l'informatique	19
6. CONSÉQUENCES POUR LES COMMUNES	19
7. COMPATIBILITÉ DU PROJET AVEC LES RÉFORMES DE L'ÉTAT ET LE REDRESSEMENT DES FINANCES	19
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	20
9. CONSULTATION	20
10. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE (SELON PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ÉTAT)	20
11. TRAITEMENT D'INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	24
11.1. Abolition du frein à l'endettement	24
11.2. Projets de lois du groupe libéral-radical	26
12. CONCLUSION	29
Projet de loi portant révision de la LFinEC	31
Projet de décret portant attribution de 110 millions de francs à la réserve de politique conjoncturelle	35
Projet de décret portant attribution de 100 millions de francs à la réserve de lissage de revenus	36
ANNEXE:	
Annexe 1 : Rapport KOF du 11 janvier 2018 (document séparé)	37