



Rapport du Conseil communal

relatif au nouveau règlement communal sur les finances (RCF)

(du 5 novembre 2015)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Madame la présidente,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

1. Préambule

Le Grand Conseil a adopté, lors de sa séance du 24 juin 2014, une nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des Communes (LFinEC). Cette dernière est issue d'une étroite collaboration entre le Canton et les Communes, avec la particularité de s'appliquer à l'ensemble des collectivités publiques du canton, et fait suite à l'application des nouvelles normes du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2).

Les nouvelles dispositions légales, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015, imposent aux collectivités publiques de notre canton de mettre en place la norme comptable MCH2 en précisant certains de ses aspects. Les principaux objectifs visés sont les suivants:

- Harmoniser les états financiers et ainsi permettre une comparaison des bilans, des résultats et des performances des collectivités publiques au niveau national;
- Améliorer la transparence des comptes;
- Valoriser le patrimoine à sa vraie valeur afin d'approcher la somme réelle des actifs du bilan;

- Faire apparaître la dette publique ainsi que l'ensemble des engagements de la collectivité;
- Permettre de connaître les résultats par grands secteurs d'activités en donnant plus d'importance à la présentation fonctionnelle, à savoir:
 0. Administration en général;
 1. Ordre et sécurité publics;
 2. Formation;
 3. Culture, sports, loisirs, églises;
 4. Santé;
 5. Sécurité sociale;
 6. Trafic et télécommunications;
 7. Protection de l'environnement et aménagement du territoire;
 8. Economie publique;
 9. Finances et impôts.
- Offrir une meilleure visibilité au niveau des risques et des garanties données;
- Renforcer le pilotage financier et limiter les risques inhérents à la gestion courante;
- Introduire un mécanisme de maîtrise des finances.

La nouvelle loi sur les finances a donc des répercussions importantes sur la gestion des finances dans les collectivités publiques.

De manière à posséder l'ensemble des informations qui ont conduit à la nouvelle législation cantonale, il vous est possible de consulter le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 28 août 2013 (13.039) sur la page de l'Etat <http://www.ne.ch/autorites/DFS/SCOM/Pages/mch2.aspx>. Celui-ci présente la situation prévalant avec la nouvelle loi, les normes MCH2 ainsi que les nouvelles solutions proposées.

Le Conseil d'Etat a par la suite adopté son règlement d'exécution (RLFinEC) le 20 août 2014, en précisant des éléments de la LFinEC.

Dans la LFinEC ainsi que dans le RLFinEC, certaines options ont été laissées au libre choix des Communes. Un projet de règlement communal sur les finances (RCF) a ainsi été élaboré afin d'apporter des compléments et précisions à différentes dispositions de la LFinEC et du RLFinEC.

Le règlement évite délibérément toute redondance avec les deux textes de loi de rang supérieur (LFinEC, RLFinEC). Ce choix a pour objectif de faciliter l'application de la législation en matière de finances.

Une annexe intitulée **Annexe au règlement communal sur les finances (RCF) - Commentaires des articles** explique certains passages du règlement communal pour en faciliter la compréhension.

Le présent rapport décrit ci-après les enjeux majeurs de la nouvelle législation cantonale et vous apporte les éléments principaux du nouveau règlement communal sur les finances qui en découlent.

2. Changements majeurs apportés par les nouvelles règles cantonales et communales

2.1 Principe de la vraie valeur

Le nouveau modèle comptable (MCH2) a pour objectif de mettre en place des pratiques plus proches de celles utilisées dans le secteur privé. Les comptes et les budgets devront dorénavant donner une image fidèle de la situation financière des collectivités.

Afin de répondre au principe de l'image fidèle, les amortissements supplémentaires seront prohibés.

Les comptes de la collectivité seront consolidés au plus tard en 2020 avec les entités autonomes dans lesquelles la Ville détient des participations importantes et/ou exerce un certain pouvoir de décision.

Parmi les éléments à considérer pour obtenir une image plus proche de la réalité et disposer d'une vue transparente de la situation patrimoniale réelle de la Ville, les patrimoines financier et administratif seront réévalués.

Par ailleurs, la collectivité devra respecter le principe d'échéance selon lequel une dépense ou une recette doit être enregistrée sur l'année où elle a été générée. Il ne sera plus possible de les décaler d'une année selon l'usage actuel pour certaines opérations.

2.2 Amélioration de la gouvernance financière

La nouvelle réglementation introduit des mesures afin de permettre d'assurer un déroulement conforme et efficient des différentes activités de la collectivité.

Une planification financière, en tant qu'instrument de pilotage stratégique, devra être élaborée chaque année et donnera lieu à un rapport d'information au législatif.

Un contrôle de gestion ainsi qu'un système de contrôle interne seront également mis en place afin d'analyser, contrôler et corriger les résultats ainsi que de suivre et évaluer les divers risques aux niveaux opérationnel et stratégique.

2.3 Droit des crédits

Le fonctionnement ainsi que le vocabulaire du droit des crédits sont modifiés de manière fondamentale.

Le nouveau droit comporte cinq types de crédits:

- Crédit d'engagement;
- Crédit budgétaire;
- Crédit complémentaire;
- Crédit supplémentaire;
- Crédit urgent.

2.3.1 Crédits d'investissement

Crédits d'engagement (d'investissement)

Un crédit d'engagement d'investissement est l'autorisation de prendre des engagements financiers pouvant aller au-delà de l'exercice budgétaire dans un but déterminé (montant total lié à un projet).

Des crédits d'engagement sont sollicités pour :

- Les investissements du patrimoine administratif;
- Les projets dont la réalisation s'étend sur plusieurs années;
- L'octroi de cautions ou d'autres garanties.

Un crédit d'engagement est une enveloppe globale constituée de crédits budgétaires d'investissement correspondant aux autorisations de dépenses annuelles (tranches annuelles de paiement).

Crédits complémentaires

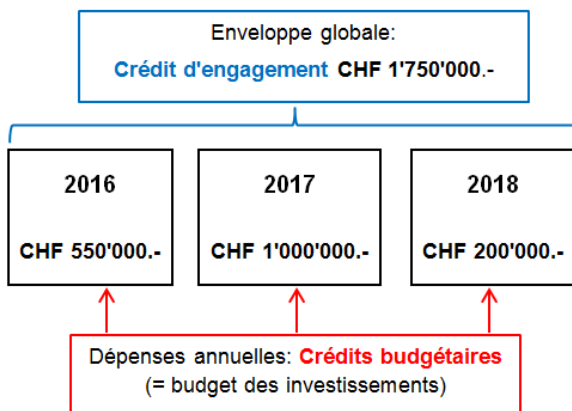
Un service ne peut pas dépasser un crédit d'engagement d'investissement tant qu'un crédit complémentaire n'a pas été octroyé par l'autorité compétente.

Crédits budgétaires (d'investissement)

Un crédit budgétaire d'investissement est l'autorisation d'engager des dépenses d'investissement pour une année donnée. Il s'agit des tranches annuelles de paiement du crédit d'engagement.

Exemple: Investissement pour la construction d'une route:

- Montant total: CHF 1'750'000.- (crédit d'engagement)
- Montant réparti sur 3 ans
 - 2016: CHF 550'000.-
 - 2017: CHF 1'000'000.-
 - 2018: CHF 200'000.-
 -



Le montant global du crédit d'engagement ainsi que les montants de tous les futurs crédits budgétaires planifiés sont indiqués dans le budget.

Dans l'exemple précédent, seul le montant inscrit au budget 2016 en tant que crédit budgétaire (CHF 550'000.-) pourra être dépensé en 2016. Tout dépassement de ce montant devra faire l'objet d'une demande au Conseil communal (pour les montants inférieurs à CHF 100'000.-) ou au Conseil général (pour les montants supérieurs à CHF 100'000.-) accompagnée d'un rapport.

Crédits supplémentaires

Le montant d'un crédit budgétaire ne peut pas être dépassé par les services aussi longtemps qu'un crédit supplémentaire n'a pas été accordé par l'autorité compétente.

Les crédits complémentaires et supplémentaires doivent faire l'objet d'une compensation si les dépenses admises dans le cadre du mécanisme de maîtrise des finances atteignent le plafond fixé dans ce cadre.

2.3.2 Crédits du compte de résultats

Crédits d'engagement

Un crédit d'engagement du compte de résultats (anciennement *compte de fonctionnement*) est l'autorisation d'engager de nouvelles dépenses d'exploitation dont l'impact peut aller au-delà de l'exercice budgétaire dans un but déterminé.

Lorsque l'impact des dépenses futures dépasse les compétences du Conseil communal, une décision du Conseil général est nécessaire.

Un crédit d'engagement voté par le Conseil général est nécessaire pour la création de nouveaux emplois (art. 25 de la Loi sur les communes). Il a toutefois été admis par le Service des communes que le législatif fixait un plafond de postes en équivalents plein temps et que le Conseil communal pouvait agir librement au sein de cette limite.

Des crédits d'engagement d'exploitation sont sollicités pour:

- La création de nouvelles prestations qui ne sont pas des dépenses découlant d'une loi de droit supérieur;
- L'augmentation du nombre de postes en équivalents plein temps au sein de la collectivité, à l'exception de celles qui résultent d'une loi fédérale ou cantonale;
- Les engagements fermes à charge du compte de résultats, s'étendant sur plusieurs exercices, notamment les loyers et les enveloppes budgétaires en faveur d'institutions.

Crédits complémentaires

Un crédit d'engagement du compte de résultats ne peut pas être dépassé tant qu'un crédit complémentaire n'a pas été octroyé par l'autorité compétente.

Crédits budgétaires

En ce qui concerne le compte de résultats, un crédit budgétaire est une autorisation de procéder à des paiements et d'enregistrer des charges limitées à une année. Les limites fixées dans le budget du compte de résultats (anciennement *budget de fonctionnement*) accepté par le Conseil général sont considérées comme des crédits budgétaires.

Crédits supplémentaires

Les crédits supplémentaires complètent les crédits budgétaires du compte de résultats jugés insuffisants. Le montant d'un crédit budgétaire ne peut pas être dépassé par les services aussi longtemps qu'un crédit supplémentaire n'a pas été accordé par l'autorité compétente.

Lorsque les dépassements résultant de crédits complémentaires et supplémentaires ne respectent pas les limites du mécanisme de maîtrise des finances, les dépassements doivent être compensés.

2.3.3 Crédits urgents (investissement et résultats)

Les dépenses pouvant être considérées comme urgentes sont soumises à des conditions strictes. Une dépense ne peut pas être qualifiée "d'urgente" pour remédier à des retards accumulés antérieurement, pour accélérer la réalisation d'un projet ou encore par pure commodité. Seul un évènement auquel on ne pouvait raisonnablement pas s'attendre peut constituer l'origine d'une demande de crédit urgent.

2.3.4 Gestion des crédits

L'entrée en vigueur de la loi sur les finances de l'Etat et des Communes (LFinEC), de son règlement d'application (RLFinEC) ainsi que le projet de règlement communal sur les finances (RCF) implique donc une gestion des crédits plus stricte pour les services qu'auparavant:

- La compétence du Conseil communal en termes d'octroi de crédits s'élevé à CHF 100'000.-;
- Aucun engagement financier ne peut être effectué avant l'octroi d'un crédit par l'autorité compétente sous réserve de l'urgence;
- Seuls les montants prévus en tant que crédits budgétaires pourront être engagés durant l'exercice;
- Les crédits budgétaires sont limités à un an. Les crédits budgétaires d'investissement faisant partie d'un crédit d'engagement peuvent faire l'objet d'un report. Ce dernier est non seulement soumis à des procédures strictes et complexes mais doit également respecter des conditions précises;
- Tout dépassement de crédit devra faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire ou complémentaire au Conseil communal (montant inférieur à CHF 100'000.-) ou au Conseil général (montant supérieur à CHF 100'000.-);
- Les demandes de dépassement de crédit devront être accompagnées d'un rapport au Conseil communal ou Conseil général (selon compétence);
- Au sein de sa compétence, le Conseil communal peut octroyer des crédits supplémentaires et complémentaires d'un montant inférieur ou égal à CHF 100'000.-.

2.3.5 Crédits "ancien système" encore ouverts en fin 2015

Les crédits octroyés selon l'article 95 du règlement général ainsi que les crédits spéciaux ouverts jusqu'ici ne sont plus conformes au nouveau droit et doivent être bouclés à la fin de l'année 2015. S'il est prévu de prolonger un crédit, une nouvelle demande de crédit budgétaire est inscrite au budget 2016.

Les crédits ayant fait l'objet d'un rapport au Conseil général ne seront pas bouclés mais transformés en crédit d'engagement.

Les crédits abandonnés seront clôturés sur la base d'une liste établie par le Conseil communal qui sera présentée au Conseil général.

2.4 Mécanisme de maîtrise des finances

La LFinEC laisse une certaine autonomie aux Communes en ce qui concerne la maîtrise des finances communales. Toutefois l'art. 32 LFinEC fixe les dispositions suivantes:

¹*Les Communes veillent à une gestion saine de leurs finances.*

²*Leur budget doit en principe présenter un résultat total équilibré. Il ne peut pas présenter un déficit supérieur à l'excédent du bilan.*

³*Pour y parvenir, elles adoptent des mécanismes financiers contraignants, comprenant au moins une règle relative au degré d'autofinancement.*

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

Il vous est dès lors proposé dans le règlement communal un mécanisme de maîtrise des finances en application de la réglementation communale. Ce dernier agit à la fois sur le résultat d'exploitation (*équilibre budgétaire, 2.4.1 ci-dessous*) et sur l'augmentation de l'endettement admissible (*degré d'autofinancement, 2.4.2 ci-dessous*).

2.4.1 Equilibre budgétaire

En application de l'art. 32 LFinEC, l'art. 15 RCF sur les finances définit une règle relative à l'équilibre budgétaire.

Celui-ci prévoit que l'excédent du bilan doit s'élever au minimum à CHF 40 millions.

Dès que l'excédent du bilan est inférieur aux CHF 40 millions, les Autorités communales mettent tout en œuvre pour reconstituer cet excédent du bilan dans les meilleurs délais.

En cas de déficits importants, l'excédent du bilan peut être utilisé jusqu'au seuil de CHF 10 millions.

Lorsque l'excédent du bilan atteint CHF 10 millions, les Autorités communales doivent reconstituer le montant minimum de CHF 40 millions dans un délai de cinq ans.

Les dispositions relatives à l'équilibre budgétaire s'appliquent à compter de l'année 2018 (dispositions transitoires, art. 53 RCF).

2.4.2 Degré d'autofinancement

Comme mentionné précédemment, les collectivités doivent mettre en place un système prenant en compte l'autofinancement.

Deux notions doivent être tout d'abord présentées:

- Le taux d'endettement net $[(dette\ nette / revenus\ fiscaux)*100]$ renseigne sur la part des revenus fiscaux qui serait nécessaire pour amortir la dette nette;
- Quant au degré d'autofinancement, il correspond à la part des investissements (du patrimoine administratif) que la collectivité finance par ses propres moyens (sans s'endetter).

L'art. 16 RCF exige un degré d'autofinancement minimal selon le taux d'endettement de la collectivité. En d'autres termes, plus une collectivité est endettée, plus la part de ses investissements financés par l'emprunt sera limitée par rapport à la part de ses investissements financés par ses propres moyens.

A noter que les domaines autoporteurs tels que la station d'épuration, la gestion des déchets et le secteur de l'eau ne sont pas pris en compte dans le calcul du degré d'autofinancement. Leurs impacts financiers sont répercutés sur les taxes.

Le degré d'autofinancement minimal exigé est défini selon le mécanisme suivant (art. 16 al. 5 RCF):

<u>Taux d'endettement net</u>	<u>Degré d'autofinancement exigé</u>
≤0%	Pas de limite
de 0% à ≤50%	50%
de 50% à 100%	60%
de 100% à 150%	70%
de 150% à 180%	80%
de 180% à 200%	90%
200% et plus	100%

MECANISME DE MAITRISE DES FINANCES		
Chiffres en mio.		
	Comptes 2014	Budget 2016
	<i>Base BU16</i>	<i>Basé sur Cptes 14</i>
Taux d'endettement net		
Dette nette I		
+ Capitaux de tiers	446.53	
- Patrimoine financier	-242.79	
	203.74	
Revenus fiscaux	118.84	
Taux d'endettement net (=Dette nette I / Revenus fiscaux)*100	171.43%	
Solde du compte de résultats (+ = bénéfice / - = déficit)	-11.93	
+ Amortissements du patrimoine administratif	16.34	
+/- Autres charges et produits sans effets monétaires	-1.82	
Autofinancement	2.59	
Degré minimal d'autofinancement et investissements maximums		
Degré minimal d'autofinancement exigé en fonction du taux d'endettement net (<i>Le taux d'endettement net de 171.43% en 2014 exige, selon l'art. 24 al. 4 RCF, un degré d'autofinancement de 80% pour le budget 2016</i>)		80%
Autofinancement selon comptes 2014		2.59
Investissements maximums calculatoires (selon degré d'autofinancement exigé de 80%) = 2.59 x 100 / 80%		3.24
Investissements maximums au budget (100% des invest. calculatoires) = 3.24 x 100 / 80%		4.05

Si la totalité des investissements budgétés n'est pas dépensée durant l'exercice, les investissements maximums calculatoires définis par le mécanisme représenteraient 80% du montant net total porté au budget (art. 16 al. 3 RCF).

Attention à ne pas confondre le 80% correspondant au degré d'autofinancement minimum exigé (découlant de l'art. 16 al. 5 RCF) et le 80% correspondant à la part théorique des investissements budgétés effectivement dépensés durant l'exercice (émanant de l'art. 16 al. 3 RCF).

Dans le tableau précédent, nous pouvons constater que le taux d'endettement net de l'exercice 2014 atteint 171.43% ce qui correspond dans l'échelle ci-dessus à un degré minimum d'autofinancement exigé de 80%.

En partant de ce degré minimal d'autofinancement et selon les calculs mentionnés dans le tableau ci-dessus, les investissements maximums au budget 2016 (hors domaines autoporteurs) s'élèvent à 4.05 millions de francs.

Les dispositions relatives au degré d'autofinancement s'appliquent à compter de l'année 2018 (dispositions transitoires, art. 54 RCF).

2.5 Cautionnement

Trois changements interviennent avec la nouvelle législation:

- Désormais, les cautionnements seront rémunérés, sauf disposition contraire prévue par la loi, par un taux fixe annuel compris entre 0,5 à 1,5%;
- Tous les cautionnements devront être octroyés pour une période limitée;
- Sauf exceptions prévues, uniquement les cautionnements simples seront autorisés. En cas de non-paiement du débiteur, le créancier engagera, en premier lieu, des poursuites contre le débiteur avant de s'adresser à la Ville.

3. Conclusion

La mise en place d'une réglementation communale qui découle de l'adoption de la nouvelle législation cantonale sur les finances et qui la complète est complexe. Les explications fournies dans la documentation annexée au présent rapport devraient néanmoins vous permettre d'appréhender la matière.

Nous vous invitons dès lors, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à bien vouloir adopter le nouveau règlement communal sur les finances (RCF) joint au présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

Théo Huguenin-Elie

Le chancelier

Thibault Castioni