

Annexe au règlement communal sur les finances (RCF)

- Commentaires des articles

Art. 2 Collaboration

L'art. 4 LFinEC ne mentionne que le Conseil d'Etat; il paraît utile de préciser ceci pour le Conseil communal.

Art. 4 Placements du patrimoine financier

Cette disposition est utile à des fins de précision et de compréhension. Il permet de préciser que le terme "investissement" concerne uniquement le patrimoine administratif et non le patrimoine financier pour lequel le terme "placement" est utilisé.

Art. 5 Principes régissant la gestion des finances

Cet article permet de combler les lacunes de l'art. 6 RLFinEC qui omet qu'une dépense peut être fondée sur un arrêté du Conseil communal. Par ailleurs, l'art. 6 let. b RLFinEC, indique les articles concernant l'équilibre financier de l'Etat. De manière à compléter cet article, l'art. 5 al. 2 RCF fait référence aux dispositions relatives à l'équilibre financier de la Ville.

Art. 6 Caution et garanties / Art. 7 Participations et prêts

Afin de pouvoir évaluer de la manière la plus complète possible les risques financiers ainsi que les engagements, il est nécessaire d'obtenir le rapport des réviseurs de chaque bénéficiaire de cautions, d'autres garanties, de participations et de prêts. Ceci permettra de vérifier la situation financière de ces derniers.

Il est également nécessaire pour établir le tableau des garanties/participations qui doivent être présentées dans l'annexe aux comptes (nouvelle exigence: art. 24 et 25 RLFinEC).

A noter que les finances font déjà un suivi des comptes; cette disposition permet surtout de légitimer la demande du rapport de l'organe de révision.

Voir aussi les art. 24 et 25 al. 4 RLFinEC: les entités bénéficiant d'une garantie de la Ville doivent remettre leurs comptes avec indication de la norme utilisée.

Art. 8 Institutions subventionnées

En ce qui concerne le champ d'application, selon l'art. 3 al. 1 LFinEC, les institutions subventionnées doivent adopter une gestion financière conforme aux principes émis dans ladite loi et doivent de ce fait, respecter le principe de l'image fidèle. Dès lors, il est fondamental que leur gestion financière soit conforme à la réglementation cantonale et communale sur les finances ou pour les institutions de droit privé au minimum à la norme Swiss GAAP RPC. Respecter le principe de la vraie valeur revient à adopter au minimum les normes Swiss GAAP RPC pour les entités privées et au minimum les normes MCH2 pour le domaine public.

Ceci permettra à la Ville d'attester que les subventions sont uniquement versées à des entités réellement nécessiteuses et ainsi d'empêcher tout risque de versements à des entités dissimulant leurs vrais états financiers (en créant notamment des réserves latentes).

Par ailleurs, l'art. 48 RLFinEC mentionne que toutes les entités consolidées doivent respecter le principe de la valeur réelle en adoptant soit les normes de droit public (MCH2, IPSAS), soit les règles équivalentes de droit privé (Swiss Gaap RPC, IFRS).

L'obligation de conformité aux normes citées ci-dessus est limitée aux entités bénéficiant de subventions supérieures à CHF 250'000.- afin de restreindre les complications pour les petites entités bénéficiant de subventions de moindre importance.

Une procédure permettant d'obtenir systématiquement les comptes devra être établie.

Art. 9 Subventions en nature

Compte tenu de la disposition de l'art. 9 RLFinEC, le Conseil communal doit fixer une limite pour ne pas faire une "usine à gaz" en valorisant toutes les subventions en nature. Ainsi, tous les avantages doivent être valorisés, excepté les avantages inférieurs à CHF 20'000.-, montant en-dessous duquel la valorisation est à choix.

L'alinéa 2 a pour objectif que l'on ne répartisse pas les subventions en plusieurs "tranches" pour éviter la valorisation de prestations (éviter le "saucissonnage").

Art. 10 Planification des investissements

La planification des investissements est exigée par l'art. 16 let. e LFinEC. L'inventaire des investissements établi par le Conseil communal est limité aux investissements dont le montant est supérieur à CHF 500'000.- afin d'éviter les lourdeurs administratives et améliorer la lecture des investissements importants.

Par ailleurs, au moyen des formulaires d'investissements complétés, une priorisation des investissements est mise en place. La priorisation est faite selon les principes de sélection des investissements futurs décrits à l'art. 11 RCF. L'alinéa 3 est une activité qu'effectue déjà le Conseil communal, à la différence près que la présentation doit (aussi) être faite sous l'angle de la présentation fonctionnelle (art. 15 LFinEC).

Si le Conseil communal entend établir une projection allant plus loin que les quatre années indiquées dans cet article, une procédure fixant les bases de ladite projection devra être élaborée.

Art. 11 Principe de sélection des investissements futurs

Une procédure détaillée est décrite afin de structurer les demandes d'investissements pour la mise en place du budget annuel et de la planification des investissements. Cet article est inspiré par ce qui a été mis en place pour les communes du canton de Vaud.

L'alinéa 4 a déjà été validé par le Conseil communal. Il s'agit des fiches pour les demandes d'investissements en vue d'une inscription au budget.

Les articles portant sur des procédures ou des modes de fonctionnement vont dans le sens de la mise en place obligatoire d'un système de contrôle interne.

Art. 12 Structure

L'art. 14 RLFInEC laisse le choix concernant la présentation principale du budget; selon la classification fonctionnelle ou institutionnelle. La Ville de La Chaux-de-Fonds a retenu la classification institutionnelle en tant que présentation principale étant donné que celle-ci correspond à l'organisation structurelle de la commune.

Une présentation du budget selon la classification fonctionnelle est également réalisée afin de répondre aux objectifs suivants:

- permettre l'élaboration du plan financier et des tâches;
- répondre aux exigences de l'Etat qui a besoin d'obtenir les comptes révisés sous cette forme;
- permettre une comparaison intercommunale.

Art. 13 Contenu

A l'instar d'aujourd'hui, les chiffres des années précédentes figurent dans le budget.

L'élaboration de directives et d'un planning annuels sont nécessaires; il est nécessaire de tenir compte du fait que les brochures prendront plus de temps à élaborer que sous l'ancien système.

Art. 14 Compétences et procédures

L'alinéa 1 va dans le sens de la mise en place d'un système de contrôle interne.

L'idée est de préciser ceci dans le règlement afin d'avoir une unité de matière.

Art. 15 Equilibre budgétaire

Les art. 11 LFinEC, 32 LFinEC et 6 let. b RLFInEC imposent la mise en place d'une règle sans la définir.

Le Conseil communal a souhaité une disposition ayant trait à l'utilisation de la fortune basée sur des valeurs absolues.

Celle-ci prévoit que l'excédent du bilan (anciennement appelé *fortune*) 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, il 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 5 ans.

A noter que les dispositions de l'article 15 s'appliquent à compter de l'année 2018 (dispositions transitoires, art. 53 RCF)

Art. 16 Degré d'autofinancement

Le législateur a laissé une large autonomie aux Communes pour fixer leur propre mécanisme, puisque la LFinEC précise à son article 32 :

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.

L'art. 16 al. 2 RCF indique que le calcul du degré d'autofinancement ne prend pas en compte les domaines autoporteurs, à savoir la station d'épuration, la gestion des déchets et le secteur de l'eau. L'impact des domaines autoporteurs est répercuté sur les taxes.

Il est mentionné à l'alinéa 5 que le mécanisme de frein est basé sur les comptes du dernier exercice clôturé et non sur le budget de l'année concernée, car ce dernier n'est pas une réalité, mais une projection. Il est également indiqué dans cet alinéa les différents degrés d'autofinancement nécessaires en fonction du taux d'endettement net de la commune. En l'occurrence, la Ville de La Chaux-de-Fonds a un taux d'endettement net au 31.12.2014 de 171.43% et donc respectivement un degré d'autofinancement exigé de 80%.

L'alinéa 7 garanti que le choix politique d'investir est toujours possible lorsque des investissements sont jugés indispensables. En effet, il laisse la possibilité au Conseil général de voter un montant global d'investissements supérieurs à l'enveloppe définie par le mécanisme. La condition imposée est que l'investissement en question soit adopté au trois cinquième des membres du Conseil général présents (sinon le frein n'aurait plus de valeur).

Le but de cet article est de limiter, au moment de l'élaboration du budget, le montant des investissements afin de maîtriser le niveau d'endettement. En ce sens, il s'agit d'un frein à l'endettement. L'application des critères de l'article 16 pour l'élaboration du budget 2016 fixe l'enveloppe des investissements nets à un montant de CHF 4.05 millions de francs (hors domaines autoporteurs).

Si les placements du patrimoine financier n'entrent pas en tant que tels dans le mécanisme de maîtrise des finances, les charges et revenus qu'ils génèrent affecteront toutefois le frein à l'endettement des exercices suivants au travers du résultat annuel global, donc de l'autofinancement des années futures.

L'art. 54 RCF précise que les dispositions de l'art. 16 s'appliquent à compter de l'année 2018.

Art. 17 Principes

Aucun nouvel engagement financier ne doit être réalisé avant l'octroi d'un crédit par l'autorité, excepté les dépenses urgentes et imprévisibles pour lesquelles les crédits urgents sont prévus à certaines conditions strictes.

Par ailleurs, les crédits doivent être évalués de la manière la plus précise possible, afin de permettre une planification optimale de l'utilisation des ressources disponibles.

L'exécutif et le législatif ont la possibilité de réaffecter les crédits. La compétence décisionnelle de réaffectation ne relève pas du montant du crédit mais de l'autorité qui l'a attribué.

Aucune compensation entre crédits n'est prévue, excepté le cas où un crédit urgent est accordé par l'exécutif mais que son urgence n'est pas reconnue par le législatif. Dans ce cas, les dépenses engagées doivent être compensées par une réduction de crédit équivalente sur un poste du budget d'exploitation ou d'investissement (art. 30 RLFinEC).

Lorsqu'un crédit supplémentaire ou complémentaire implique un dépassement des limites du frein à l'endettement décrit aux articles 15 et 16, un crédit déjà accordé doit être supprimé afin de compenser le crédit additionnel (art.17 al. 5 RCF).

Art. 18 Nouvelles dépenses

La définition de "nouvelle dépense" ressort de l'art. 7 LFinEC qui stipule à son premier alinéa qu'une dépense est considérée comme nouvelle lorsqu'il existe une liberté d'action relativement importante quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres circonstances essentielles.

Selon les principes de gestion financière établis par la LFinEC, toute dépense nécessite une base légale et un crédit (art. 6 al. 2 LFinEC). En ce sens, toute nouvelle dépense d'exploitation ou d'investissement doit faire l'objet d'un crédit ou d'une décision par arrêté du Conseil communal ou du Conseil général. Un extrait de procès-verbal du Conseil communal n'est donc pas suffisant pour autoriser une nouvelle dépense.

Par conséquent, un arrêté spécifique du Conseil général soumis à référendum est nécessaire pour une augmentation du nombre de postes de travail ou la création d'un service à l'exception des augmentations résultant d'une loi fédérale ou cantonale.

L'art. 7 al. 2 LFinEC précise toutefois que lorsque le principe et l'étendue d'une dépense sont fixés par une base légale ou lorsqu'elle est absolument nécessaire à l'exécution d'une tâche administrative, elle ne doit pas être considérée comme une dépense nouvelle liée et pas nouvelle.

Le dernier alinéa permet au Conseil général de fixer un plafond global d'EPT au budget et permet au Conseil communal de gérer par la suite les augmentations et les diminutions à l'intérieur de ce cadre.

Un arrêté spécifique est nécessaire car l'augmentation du nombre d'EPT est de la compétence du CG (art. 25 al. 5 let. c de la LCo - Loi sur les communes) et est soumise à référendum.

Art. 19 Investissements sans rapport détaillé au Conseil général

L'article 19 permet d'éviter au Conseil communal de rédiger des rapports pour les investissements inférieurs à CHF 200'000.- par exercice. Ces investissements doivent toutefois figurer sur une liste qui doit être validée par le Conseil général. Cet article permet de ne pas surcharger l'Administration, le Conseil communal et le Conseil général pour des dépenses d'une moindre importance (à l'image de ce qui prévalait pour les crédits spéciaux sous l'ancien droit).

Cette liste des investissements fait l'objet d'un arrêté spécifique au budget et est potentiellement soumise à un référendum. L'ensemble des dépenses inscrites sur la liste risque d'être par conséquent refusé pour un seul objet. Si ce risque se réalise, la liste peut toutefois faire l'objet d'un amendement lors de la séance du Conseil général.

Art. 20 Suivi des crédits

Un suivi régulier des crédits plus strict qu'actuellement doit être mis en place afin de faciliter la planification et la gestion des crédits ainsi que pour pouvoir déterminer avec davantage de précisions les éventuels besoins financiers futurs.

De façon à garantir que les crédits ne soient pas dépassés et offrir une gestion active dans ce secteur, des alertes sont introduites à un certain seuil et un blocage est prévu lorsque le crédit est entièrement dépensé.

Il est en effet nécessaire de s'assurer que les limites fixées par le mécanisme de maîtrise des finances soient respectées.

Art. 21 Crédit urgent

L'expression "urgente et imprévisible" signifie que l'urgence qui est constatée ne doit pas être consécutive à une inaction précédente, mais bien résulter d'un événement auquel on ne pouvait raisonnablement pas s'attendre.

L'art. 35 LFinEC stipule que la dépense peut être engagée dès que la Commission des finances a donné son accord préalable. Il précise par ailleurs, que l'accord du législatif doit ensuite être immédiatement sollicité et que des explications doivent être fournies dans le rapport à l'appui du crédit demandé afin d'éviter que la notion d'urgence ne soit utilisée de manière excessive. Lorsque la situation d'extrême urgence empêche d'appliquer la procédure décrite précédemment, le présent règlement permet au Conseil communal d'engager une "dépense strictement limitée au montant indispensable à une bonne gestion jusqu'à ce que la procédure ordinaire puisse être respectée".

L'art. 30 RLFInEC précise encore ce qui suit:

¹L'urgence d'un crédit ne peut se justifier que par des motifs importants et notamment une urgence réelle; un crédit urgent ne saurait être voté pour des travaux terminés, pour remédier à des retards accumulés antérieurement, accélérer la réalisation d'un projet ou encore par pure commodité.

²Si le législatif ne reconnaît pas l'urgence du crédit et refuse le crédit qui lui est soumis, les dépenses engagées doivent être compensées par une réduction de crédit équivalente sur un poste du budget de fonctionnement ou d'investissement.

Si l'autorité souhaite engager une dépense qui ne figure pas au budget pour diverses raisons et qui ne peut pas être considérée comme urgente au sens de la loi, elle devra voter un crédit supplémentaire; ce dernier est soumis au mécanisme de maîtrise des dépenses.

A noter que les crédits votés jusqu'ici selon l'art. 95 du règlement général de la Commune ne sont plus conformes au nouveau droit et seront bouclés à fin 2015.

Art. 22 Généralités

Les crédits d'engagement sont prévus pour des projets dont les dépenses se répartissent en principe sur plusieurs années. Ils peuvent être sollicités pour un projet individuel, telle que la construction d'un bâtiment, ou pour un programme comportant plusieurs projets, tels que les conventions-programmes.

Des crédits d'engagement seront requis pour des engagements fermes pluriannuels à charge du compte de résultats, notamment les loyers conclus pour plusieurs années sans possibilité de résiliation anticipée (ou moyennant pénalités), et les enveloppes budgétaires en faveur d'institutions s'étendant sur plusieurs exercices.

Par ailleurs, lorsqu'une loi ou un arrêté du Conseil général fixe de manière précise les bases de calcul ou les montants concernés, sans qu'il ne résulte plus de marge d'appréciation discrétionnaire de la part de l'exécutif, un crédit d'engagement n'est pas nécessaire (charge d'aide sociale, participation au fonds commun des transports par exemple).

Art. 23 Crédits d'études

Le MCH2 différencie les crédits d'engagement qui sont sollicités pour un seul projet (crédit d'objet) de ceux sollicités pour un programme (crédit-cadre). Un crédit particulier est également prévu pour les dépenses relatives aux études de projet (crédit d'étude). Malgré ces distinctions, les différents types de crédits répondent aux mêmes procédures et compétences d'attribution et sont soumis aux mêmes procédures de demandes de crédits complémentaires et supplémentaires.

Par ailleurs, le montant du crédit d'engagement doit comprendre les éventuels crédits d'études qui y sont liés et précédemment accordés.

Art. 24 Compétences et procédures

La compétence du Conseil communal concernant l'ouverture des crédits d'engagement s'élève, à l'instar de ce qui prévalait jusqu'ici, à CHF 100'000.-.

De plus, il est important de rappeler la disposition de l'art. 40 LFinEC qui détermine que les crédits d'engagement doivent être sollicités pour leur montant brut, c'est-à-dire avant prise en compte de la participation de tiers (essentiellement des subventions reçues d'autres collectivités et de tiers). Cette disposition correspond à la pratique actuelle des communes. Le choix du montant brut repose sur l'esprit de transparence qui caractérise le MCH2 et la nouvelle loi.

Selon l'al. 5 RCF, il est possible d'utiliser, lors d'un même exercice, un montant de crédit budgétaire d'un projet (ayant pris du retard par exemple), pour un autre projet pour autant que ce montant soit réaffecté au premier projet lors de l'année suivante.

L'al. 7 RCF a pour objectif d'empêcher le "saucissonnage" des dépenses qui concernent un même objet en plusieurs crédits d'engagement de moindre importance. Il n'est ainsi pas possible d'ouvrir plusieurs crédits d'engagement étroitement liés pour éviter de devoir soumettre au Conseil général un crédit d'engagement alors que celui-ci excède en réalité CHF 100'000.-.

Les crédits complémentaires sont prévus pour compléter les crédits d'engagement lorsque ceux-ci se révèlent insuffisants. Cette disposition résulte du principe que toute dépense nécessite préalablement à son engagement l'octroi d'un crédit par l'autorité compétente. Elle permet d'éviter que des engagements importants soient contractés sans que les crédits correspondants aient été obtenus.

Le seuil de compétence de l'exécutif pour l'adoption d'un crédit complémentaire se mesure sur le total cumulé du crédit d'engagement initial et du complément demandé. Toutefois, si le crédit d'engagement a été initialement ouvert par le législatif, le seuil de compétence de l'exécutif pour l'adoption d'un crédit complémentaire se mesure uniquement sur le montant du complément demandé. La demande de crédit complémentaire au législatif doit inclure aussi l'éventuel montant déjà accordé par l'exécutif.

Art. 25 Expiration

Il existe actuellement un nombre important de crédits accordés par le Conseil général et qui restent ouverts bien qu'ils demeurent inutilisés durant plusieurs exercices comptables.

Les dispositions de l'art. 25 RCF permettent de clôturer les crédits qui n'ont pas été engagés ou qui n'ont pas fait l'objet de dépenses d'une certaine importance durant plusieurs années.

Art. 26 Crédit budgétaire

Cet article a pour objectif de préciser que les crédits budgétaires sont en principe clôturés en fin d'année et ne peuvent pas être reportés. Un nouveau crédit budgétaire doit en effet être inscrit au budget de l'année suivante (règle différente de la pratique qui prévalait pour les crédits spéciaux).

A noter que les crédits spéciaux qui ont été acceptés jusqu'au budget 2015 révisé ne sont pas conformes au nouveau droit et seront bouclés à fin 2015; de nouvelles limites devront cas échéant être demandées pour 2016.

Art. 27 Dépassements de crédits, compétences et procédure

Les crédits supplémentaires sont prévus pour compléter les crédits budgétaires lorsque ceux-ci se révèlent insuffisants ou qu'aucune dépense n'est prévue au budget. Ils sont l'équivalent des crédits complémentaires pour les crédits d'engagement.

L'art. 27 al. 1 RCF précise que le Conseil communal peut octroyer des dépassements jusqu'à CHF 100'000.-.

L'alinéa 4 expose la liste des charges ne devant pas faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire, quand bien même le dépassement excède la compétence du Conseil communal.

Art. 28 Financement spécial

Si la nouvelle législation est très restrictive quant à la constitution de fonds et de réserves, elle autorise toutefois les financements spéciaux. Les fonds doivent cependant respecter certaines caractéristiques pour être considérés comme des financements spéciaux. Ces derniers doivent avoir une base légale et être obligatoirement affectés à une tâche publique définie.

Art. 29 Préfinancement

Le préfinancement consiste à mettre en réserve des montants servant au financement d'un projet futur (du patrimoine administratif uniquement), qui n'a pas encore été adopté. Ce mécanisme permet de réduire à partir de la mise en service, les charges nettes d'exploitation (et non les dépenses d'investissement) des projets nécessitant des ressources financières particulièrement importantes.

L'art. 49 al. 4 LFinEC prévoit de limiter les préfinancements pour "les projets dont le coût global représente au moins 3% des charges brutes du dernier exercice clôturé avant consolidation". Pour la Ville de La Chaux-de-Fonds, la limite correspond à environ 7.5 millions de francs, selon le montant actuel des charges.

Art. 30 Limites en matière de réserves

Excepté les réserves prévues par la LFinEC et le RLFinEC, les réserves sont interdites.

Les réserves sont à différencier des provisions. Ces dernières indiquent des charges qui feront l'objet de sorties de ressources certaines ou probables dans un avenir plus ou moins proche. Quant aux réserves, elles sont créées à partir d'un prélèvement de l'excédent de revenu et ne possèdent pas nécessairement un objectif défini et précis.

La loi et son règlement d'exécution n'autorisent pas la création de réserves en lien avec le patrimoine financier (p.ex. des réserves de rénovation pour les immeubles locatifs), à l'exception de la réserve de réévaluation de ce patrimoine.

Art. 31 Généralités

Il a été tenu compte de la taille des communes conformément aux recommandations de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF), dans la fixation des seuils d'activation relatifs au patrimoine administratif. Compte tenu de l'évolution des outils informatiques, la comptabilisation des immobilisations est une tâche nettement moins lourde qu'elle ne le fut par le passé. Le projet peut ainsi proposer des seuils bas, au profit de l'image fidèle du bilan.

Les acquisitions dont la valeur unitaire est inférieure au seuil d'activation seront comptabilisées en tant que charges par le biais du compte de résultats. Pour les entités disposant d'une gestion des stocks, c'est au moment de leur utilisation (sortie des stocks) que la charge sera comptabilisée. Les acquisitions effectuées dans le cadre de l'équipement initial d'un bien immobilier seront considérées comme des dépenses d'investissement, ce qui

signifie qu'elles seront rattachées au projet, puis activées (avec un taux d'amortissement correspondant à la nature de la dépense et à la durée d'utilisation). Les renouvellements ultérieurs seront en revanche comptabilisés en tant que charges du compte de résultats.

A relever que seules des transformations ou rénovations apportant une plus-value ou prolongeant la durée de vie d'un investissement pourront être activées, à l'exclusion des autres dépenses qui ne portent que sur l'entretien ou l'exploitation du bien.

Les crédits d'études portant sur les études principales (études de faisabilité, tests géologiques, avant-projets, plans de quartier, etc.) liées à un projet spécifique sont ajoutés au montant global de l'investissement et amortis en même temps que lui (avec cependant un taux d'amortissement différencié). Les dépenses relatives aux études préalables (études énergétiques, plans de site, etc.) grèveront au contraire le compte de résultats.

En ce qui concerne les travaux du patrimoine financier, ils sont comptabilisés directement dans les comptes de résultats prévus à cet effet. L'éventuelle plus-value créée par ces transformations est prise en compte lors de l'évaluation annuelle par la méthode de valeur de rendement au travers de l'augmentation du loyer et/ou de la diminution du taux de capitalisation.

Art. 32 Stock

Ni la loi ni le règlement ne précisent la question des stocks. Cet article est important car il comble un vide (la Ville a des stocks au bilan).

Art. 33 Zones de terrain

L'art. 5 LFinEC précise que "le patrimoine administratif est constitué par l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers affectés aux tâches publiques (...)" et que "les biens constituant le domaine public et le patrimoine administratif sont inaliénables". De ce fait, certains terrains sont systématiquement attribués au patrimoine financier ou au patrimoine administratif de par la nature de la zone sur laquelle ils sont situés.

Disposer notamment de parcs, de chemins, de zones de jeux et de trottoirs est une nécessité pour une collectivité publique. Il n'est ainsi pas possible pour cette dernière de se séparer de ces terrains sans affecter les tâches qui sont de son ressort. Par conséquent, les terrains en zones d'utilité publique (ZUP), en zone touristique et en zone verte sont affectés au patrimoine administratif.

En ce qui concerne les terrains en zone d'habitation et en zone industrielle, ils sont rattachés sans exception au patrimoine financier. La Ville peut en effet renoncer à la propriété de ce type de terrain sans compromettre le bon fonctionnement de ses tâches publiques.

Les types de terrains n'étant pas concernés par cet article sont étudiés et classés au cas par cas selon l'activité développée sur celui-ci.

Art. 34 Domaines

Le patrimoine financier comporte également les domaines de la Ville. Ces derniers doivent être considérés dans leur ensemble, à savoir les bâtiments ainsi que les terrains les entourant. L'ensemble est valorisé, à l'instar des bâtiments du patrimoine financier, selon la méthode de la valeur de rendement.

Art. 35 Transfert de patrimoine

Le Conseil communal est compétent pour acquérir des biens du patrimoine financier sans passer par le Conseil général (quels que soient leurs montants); ceci est également valable pour l'acquisition de biens venant du patrimoine administratif qui ont perdu leur utilité publique (avec consultation de la Commission des finances, art. 72, al. 2, let. i LFinEC).

Par contre, si le Conseil communal décide de transférer un bien du patrimoine financier au patrimoine administratif, il doit passer au Conseil général (si > CHF 100'000.-). Ceci a pour but d'éviter que le Conseil communal ne court-circuite le Conseil général pour des acquisitions du patrimoine administratif (décision d'acquérir un immeuble que l'on attribue au PF et transfert de ce bien x années plus tard au PA sur simple décision du Conseil communal).

Art. 36 Evaluation des immeubles du patrimoine financier

L'art. 45 al. 4 RFinEC propose deux méthodes pour les évaluations. L'art. 36 RCF précise que la méthode choisie est celle de la valeur de rendement.

Les formulaires d'évaluation des immeubles doivent être revus systématiquement lorsque les immeubles ont fait l'objet de travaux importants. La valeur au bilan des immeubles qui ont fait l'objet de rénovations doit en effet tenir compte des plus-values réelles.

A défaut de travaux, les formulaires d'évaluation des immeubles et le taux de capitalisation doivent être revus au minimum tous les 5 ans.

Art. 37 Evaluation des terrains du patrimoine financier

Les terrains non agricoles sont évalués au prix d'acquisition pour leur première inscription au bilan. Par la suite, les évaluations ultérieures se basent sur les prix au mètre carré du marché immobilier estimés par les collectivités et tiennent compte des zones dans lesquelles se trouvent les objets.

Les évaluations des prix des terrains sont fixées par le Conseil communal par voie d'arrêté.

Comme défini à l'art. 45 al. 6 RLFineC, les terrains agricoles sont évalués sur la base des fermages indicatifs des parcelles agricoles et des vignes publiés par le service en charge de l'agriculture et de la viticulture (valable dès le 1^{er} février 2004).

Art. 38 Evaluation du patrimoine administratif

Les amortissements supplémentaires, nommés "amortissements extraordinaires", effectués en fin d'année sont prohibés.

Etant donné que les terrains en zone d'utilité publique (ZUP) n'ont pas de valeur vénale, ils sont valorisés à CHF 1.- au bilan excepté lors de leur première inscription, où ils sont enregistrés à leur prix d'acquisition.

Art. 39 Périmètre de consolidation

Le montant de CHF 200'000.- permet de limiter le nombre d'entités à consolider.

Art. 40 Système de contrôle interne

La notion de système de contrôle interne est d'autant plus importante que l'organe de révision devra procéder à un contrôle ordinaire des comptes (art. 17 RLFineC) et devra se positionner sur le SCI dans son rapport (ce dernier sera public).

Le Conseil communal devra donc fixer les bases du SCI dans un projet et des procédures spécifiques. Il en va de même pour la pré-saisie des engagements si le Conseil communal entend aller dans ce sens.

Art. 41 Visas

Les dispositions relatives aux signatures des dépenses engagées sont actuellement règlementées dans l'Arrêté no 43.20 concernant le visa des pièces comptables justificatives du Conseil général du 18 mai 1992 (31 octobre 2012).

Art. 42 Responsabilité des comptes administratifs

Cet article est important car il précise que si les finances ont une responsabilité globale, les services sont responsables des dépenses qui les concernent, qu'ils ont budgétées et validées.

Art. 46 Opérations immobilières

Si la compétence générale du Conseil communal est limitée à CHF 100'000.-, elle est illimitée pour ce qui concerne les placements du patrimoine financier. Le législateur part du principe qu'un placement financier peut être revendu à tout moment sans générer de perte. Toutes les acquisitions immobilières, les ventes et les échanges de biens immobiliers du patrimoine financier sont dès lors de la compétence du Conseil communal. La Commission immobilière et foncière doit être informée de toutes les décisions relatives aux opérations immobilières du patrimoine financier et la Commission financière de toutes ventes de biens immobiliers du patrimoine financier.

Art. 47 Droits de superficie

La valorisation des terrains en droit de superficie a été discutée avec l'organe de révision de la Ville (PWC) qui a validé cette approche.

Droits de superficie conclus à partir du 1^{er} janvier 2006

En application des recommandations de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSFC), les droits de superficie conclus dès 2006 sont évalués en capitalisant la rente superficielle annuelle par un taux qui tient compte du marché local. Les recommandations précitées font état d'un taux de 6% alors que d'autres Cantons appliquent un taux de 4%. Pour les immeubles du patrimoine financier de la Ville, le taux de capitalisation se base sur une espérance de rendement net à long terme de 4%. Par analogie, pour fixer le taux de capitalisation des terrains avec un droit de superficie, l'espérance de rendement doit être majorée selon le type de construction effectuée sur le terrain.

Selon la recommandation du Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) et conformément au principe MCH2 de "résultat financier annuel de la collectivité selon le principe de l'image fidèle", la prime unique encaissée lors de la cession d'un terrain en droit de superficie doit être enregistrée au passif du bilan et convertie ensuite en rente annuelle jusqu'à l'échéance du droit par un prélèvement à la réserve.

Droits de superficie conclus jusqu'au 31 décembre 2005

La valeur vénale de ces terrains est difficile à appréhender, notamment pour ceux qui ont été cédés, pour diverses raisons, à des prix inférieurs à la valeur réelle du terrain lors de la transaction. Il est donc difficile d'inscrire un montant au bilan basé sur la valeur de rendement.

Les anciens droits de superficie font par ailleurs référence à des prix d'époque qui ne sont plus d'actualité compte tenu des changements conséquents intervenus sur la demande de terrain et le marché immobilier en général. Partir des prix pratiqués lors des transactions et les indexer n'est dès lors pas forcément une bonne méthode pour fixer un prix du terrain actuel.

La plupart des terrains cédés en droit de superficie font l'objet de constructions que la Ville devra en principe racheter aux bénéficiaires à l'échéance du droit de superficie si celui-ci n'est pas prolongé, ce qui est susceptible de générer des coûts dont il faudrait tenir compte dans l'évaluation.

Les terrains en droit de superficie restent la propriété de la Ville, si bien qu'ils prennent en principe de la valeur avec le temps et qu'à l'échéance notre collectivité pourra théoriquement à nouveau en disposer librement.

La Ville ne peut faire aucun usage de ce bien faisant partie de son patrimoine avant l'échéance, si bien qu'il ne peut pas être évalué au même prix que le terrain en pleine propriété.

Pour tenir compte de l'ensemble des éléments susmentionnés, la méthode retenue pour évaluer ces terrains en droit de superficie est de déterminer une rente moyenne à capitaliser selon les mêmes principes que pour les droits de superficie conclus depuis 2006.