

1. SERVICE DES COMMUNES

1.1. Contrôle des comptes communaux

Résultats du compte de fonctionnement des communes 2011-2015 comparés aux prévisions budgétaires

Année	Budgets		Comptes		Améliorations ou aggravations
2011	Déficit	-9'533'520	Bénéfice	5'667'221	15'200'741
2012	Déficit	-5'552'567	Bénéfice	11'256'641	16'809'208
2013	Déficit	-4'931'181	Déficit	-7'354'630	-2'423'449
2014	Déficit	-804'025	Déficit	-8'059'017	-7'254'992
2015	Déficit	-27'001'060	Bénéfice	2'776'632	29'777'692
Cumul	Déficit	-47'822'353	Bénéfice	4'286'847	52'109'200

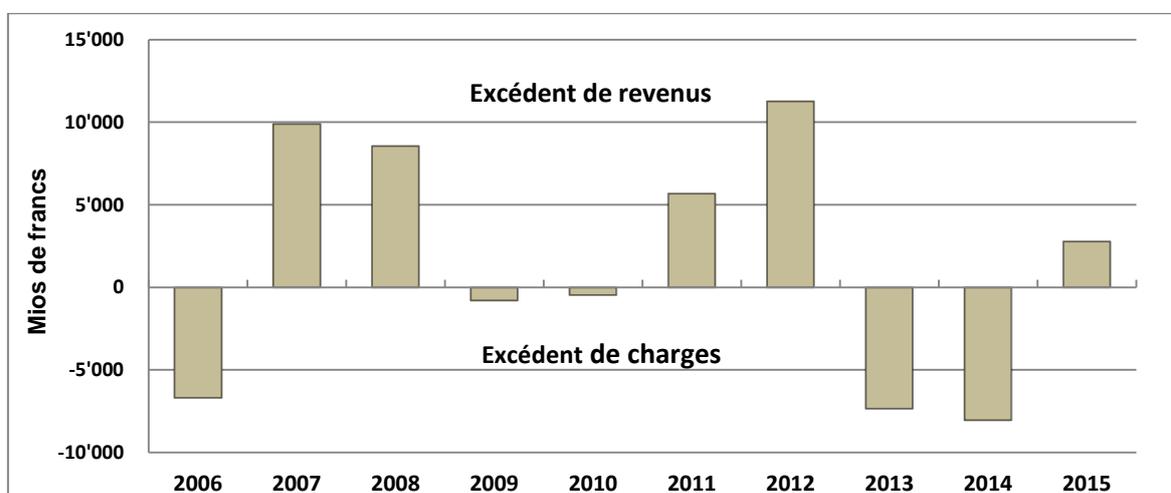
L'exercice 2015 cumulé de l'ensemble des communes affiche un bénéfice de 2.8 millions de francs, soit une amélioration de 29,8 millions de francs par rapport aux prévisions budgétaires. Cet écart important s'explique par des recettes fiscales et des coefficients d'impôt en hausse, par des prélèvements aux réserves ainsi qu'une diminution de certaines charges.

Les résultats cumulés des cinq derniers exercices font apparaître un bénéfice de 4.3 millions de francs pour l'ensemble des communes. Les améliorations cumulées de 52.1 millions de francs sont cependant à mettre en relation avec un total de charges de 1'111.7 millions de francs, soit 4.7%.

Par contre, le nombre des communes bouclant leur compte de fonctionnement dans les chiffres noirs est en légère diminution par rapport à 2015 avec 28 communes, contre 30 en 2014. Au bilan, à fin 2015, une seule commune était en découvert (aucune en 2014).

Évolution du compte de fonctionnement

Durant la décennie écoulée, si l'on considère les résultats cumulés de l'ensemble des communes, il y a eu cinq exercices bénéficiaires et cinq exercices déficitaires. Le résultat global cumulé de toutes les communes pour les dix dernières années donne un bénéfice de 14.8 millions de francs.



1.2. Compte administratif de l'ensemble des communes (comptes de fonctionnement et des investissements)

(chiffres en francs)	Comptes 2015		Budget 2015	Comptes 2014
Compte de fonctionnement	Charges	Revenus		
Charges totales (sans amortissements)	1'045'001'549		1'000'969'297	1'105'804'458
Amortissements (331-332-333)	66'681'508		69'857'643	66'960'165
Total des revenus		1'114'459'689	1'043'825'880	1'164'704'806
Résultat du compte de fonctionnement	2'776'632		-27'001'060	-8'059'817
Compte des investissements	Dépenses	Recettes		
Total des dépenses	107'910'012		212'664'767	105'118'493
Total des recettes		13'429'107	27'209'280	15'217'579
Investissements nets / augmentation		94'480'905	185'455'487	89'900'914
Financement				
Investissements nets / augmentation	94'480'905		185'455'487	89'900'914
Amortissements		66'681'508	69'857'643	66'960'165
Résultat du compte de fonctionnement		2'776'632	-27'001'060	-8'059'817
Insuffisance de financement		25'022'765	142'598'904	31'000'566
Variation de la fortune nette	Débit	Crédit		
Insuffisance de financement	25'022'765		142'598'904	31'000'566
Report au bilan / dépenses		107'910'012	212'664'767	105'118'493
Report au bilan / recettes	80'110'615		97'066'923	82'177'744
Fortune nette / augmentation	2'776'632			
Fortune nette / diminution			27'001'060	8'059'817

1.3. Commentaires

Compte de fonctionnement

Ce compte enregistre l'ensemble des charges et revenus courants des communes durant la période mentionnée.

Les charges se répartissent ainsi, par ordre dégressif :

Charges par nature en %	2015	2014	Variations 2014-2015
Charges de personnel	32,8%	35,6%	-7,9%%
Achats de biens, services et marchandises	18,8%	17,1%	+9,9%
Subventions accordées	16,5%	16,6%	-0,6%
Dédommagements à des collectivités publiques	14,2%	11,4%	+24,6%
Amortissements	6,6%	6,8%	-2,9%
Intérêts passifs	3,0%	3,1%	-3,2%
Autres charges	8,1%	9,4%	-13,8%
Total	100,0%	100,0%	

La baisse des charges de personnel s'explique principalement par les opérations de recapitalisation de la caisse prévoyance ne effectuées en 2014.

Quant aux revenus, ils comprennent, par ordre décroissant :

Revenus par nature en %	2015	2014	Variations 2014-2015
Impôts	53.3%	52.0%	+2.5%
Contributions (émoluments, taxes d'utilisation)	18.1%	16.6%	+9.0%
Subventions acquises	11.0%	9.3%	+18.3%
Revenus des biens	7.0%	6.3%	+11.1%
Prélèvements aux financements spéciaux	3.1%	6.0%	-48.3%
Autres revenus	7.5%	9.8%	-23.5%
Total	100.0%	100.0%	

Par rapport à 2014, les charges 2015 ont diminuées de 5.2% (-61.1 millions de francs), tout comme les revenus de 4.3%, soit de -50.2 millions de francs. Cela représente une amélioration du résultat final de +10.9 millions de francs.

Compte des investissements

Ce compte groupe les dépenses et les recettes pour la construction ou l'amélioration des infrastructures publiques et l'achat d'équipements. Par rapport à 2014, le total des dépenses à ce titre a diminué de 2.7%. Le total des recettes a quant à lui diminué de 11.8%. Il en résulte que les investissements nets ont été supérieurs de 5.1% (+4.6 millions de francs) à ceux de 2014.

Les investissements nets se répartissent de la manière suivante :

Fonction	2014	En %	2015	En %
Administration	4'352'259	4.8%	9'679'161	10.2%
Sécurité publique	1'242'350	1.4%	463'014	0.5%
Enseignement	8'678'143	9.7%	9'828'733	10.4%
Culture, loisir, sports	11'670'038	13.0%	11'645'157	12.3%
Santé	213'780	0.25%	1'144'237	1.2%
Prévoyance sociale	1'389'091	1.5%	2'811'393	3.0%
Trafic	28'111'072	31.3%	24'480'833	25.9%
Environnement	30'409'838	33.9%	28'266'677	29.9%
Economie publique	3'184'821	3.5%	3'812'194	4.0%
Finances et impôts	649'522	0.6%	2'349'506	2.5%
Total	89'900'914	100%	94'480'905	100%

Financement

Cette rubrique permet de comparer l'investissement net aux amortissements et au résultat du compte de fonctionnement. En 2015, on constate une insuffisance de financement de 25 millions de francs, à mettre en relation avec celle de 31 millions de francs de 2014. Cette amélioration s'expliquant principalement par le résultat positif du fonctionnement.

1.4. Statistiques financières et tableaux statistiques

Statistiques financières

Vous trouverez sur le site Internet du service de statistique une fiche pour chacune des 37 communes neuchâtelaises qui constitue un outil de pilotage financier pour les autorités exécutives et législatives des communes. Cet outil contribue également à promouvoir une plus grande visibilité de la situation fiscale et financière des communes du canton de Neuchâtel. Chaque fiche comporte sept pages, déclinant les statistiques fiscales, les statistiques financières et les indicateurs financiers de chaque commune.

D'autres indicateurs communaux sous forme de cartes sont disponibles sous www.ne.ch/cartostat.

Tableaux statistiques 2015

Vous trouverez sur le site Internet du service des communes, www.ne.ch/scom, les classeurs regroupant par thèmes des informations concernant l'ensemble des communes neuchâtelaises.

Fiscalité / Compte de fonctionnement / Amortissements - dettes et fortune / Compte des investissements / Bilans communaux / Indicateurs financiers / Fonds d'aide aux communes / Péréquation financière intercommunale et Syndicats communaux.

1.5. Données consolidées de l'ensemble des communes

Chiffres clés	2011	2012	2013	2014	2015
Dettes cumulée	1'481'274'819	1'460'885'260	1'493'284'830	1'458'785'031	1'494'732'060
Taux d'intérêt moyen	2.75%	2.67%	2.47%	2.51%	2.20%
Population	173'009	174'447	176'241	177'234	177'970
Dettes par habitant	8'562.-	8'374.-	8'473.-	8'231.-	8'399.-
Investissements nets	84'436'540	82'627'842	113'209'809	89'900'914	94'480'905
Fortune cumulée	278'255'757	296'535'933	311'655'185	311'729'421	357'898'117

Pour 2015, on constate l'impact de la baisse des taux d'intérêts sur le taux moyen de la dette et l'augmentation significative de la fortune due aux premières opérations de réévaluation du bilan prévue dans le MCH2. Cette augmentation devrait encore s'accroître en 2016 et 2017, lorsque la majorité des communes auront retraité leur bilan.

Indicateurs financiers

Indicateurs MCH2	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'endettement net	n/a	n/a	n/a	n/a	128.83%
Degré d'autofinancement	n/a	n/a	n/a	n/a	84.01%
Part des charges d'intérêts	n/a	n/a	n/a	n/a	2.98%
Couverture des revenus déterminants	n/a	n/a	n/a	n/a	-0.45%

- Part des revenus fiscaux nécessaire pour amortir la dette nette.
- Part des investissements que la collectivité peut financer par ses propres moyens.
- Part du revenu disponible absorbée par la charge d'intérêt.
- Total du compte de résultats exprimé en % des revenus déterminants.

L'introduction en 2015 du nouveau modèle de comptes harmonisés (MCH2) signifie une mutation profonde de la présentation du résultat et du bilan. Ces changements ne permettent ainsi plus une comparaison pertinente avec les anciens chiffres. Nous avons donc pris la composition des nouveaux indicateurs MCH2 pour les six communes qui avait introduit ce plan comptable en 2015, soit les trois Villes, Saint-Blaise, Val-de-Ruz et Le Cerneux-Péquignot.

Ces chiffres 2015 seront donc compatibles avec ceux des années ultérieures.

Le chiffre négatif de la couverture des revenus déterminants s'explique par le déficit de 5.8 millions de francs de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

1.6. Contrôle de l'activité réglementaire communale

En 2016, 221 arrêtés et règlements de Conseils généraux et communaux (239 en 2015) ont été sanctionnés par le Conseil d'État et 32 autorisations relatives à des transactions immobilières (32 en 2015) ont été délivrées par le Département.

1.7. Fonds d'aide aux communes

L'aide octroyée en 2016 pour les dossiers particuliers s'est élevée à

- 50'000 francs pour financer la promesse de l'État d'accompagner la nouvelle évolution du RUN pour les mesures d'accompagnement des projets d'agglomération de 1^{ère}, 2^e et 3^e générations.
- 42'000 francs pour une aide d'encouragement aux collaborations intercommunales par le RUN, phases 1 et 2 du projet.
- 22'433 francs pour une aide d'encouragement aux collaborations intercommunales par le RUN, phases 3 à 7 du projet.
- 12'000 francs pour financer un projet photographique sur les fusions de communes.
- 200'000 francs pour financer les frais d'étude relatifs au rapprochement de 7 communes.
- 50'000 francs pour financer les frais d'étude relatifs au rapprochement de 6 communes suite au refus de fusion de 7 communes.
- 200'000 francs pour financer les frais d'étude relatifs au projet de fusion de 4 communes.
- 1'098'400 francs de subside d'aide à la fusion suite à la fusion de deux communes.
- 320'000 francs soutien à l'association Bibliobus.
- 1'300'000 francs relatif à l'adaptation de la répartition intercommunale au pot commun des transports publics.

Un montant de 23'819 francs a été versé aux communes financièrement les plus faibles, au titre de la péréquation verticale, de manière à permettre qu'aucune commune n'ait, après péréquation, un revenu fiscal inférieur à 79% du revenu communal moyen.

1.8. Impôts communaux - modifications

Modifications du coefficient d'impôt de quatre communes en 2016 (six en 2015) :

Diminution :

Cortailod	de 70 à 68%
Saint-Aubin-Sauges	de 77 à 72%
Fresens	de 72 à 69%

Augmentation :

Les Brenets	de 67 à 77%
-------------	-------------

1.9. Législation et activités juridiques

Le service des communes a participé de manière soutenue à l'élaboration du nouveau projet de réforme de la péréquation financière des charges mis en consultation au printemps 2016. Dans le

cadre de ce projet, le Conseil d'État proposait de substituer à l'actuelle péréquation des charges structurelles un système simple, cohérent et transparent qui reconnaît le rôle prépondérant joué par les deux Villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds dans le rayonnement du canton et pour l'attractivité de toutes les communes et parties du canton. Les Villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds se seraient vu attribuer un montant de 10 millions de francs réparti entre elles au prorata de leur population et alimenté par les contributions de toutes les autres communes selon leur population et la distance les séparant de chacun des deux pôles urbains. Ce modèle s'inscrivait en cohérence avec la vision politique d'«un canton un espace», avec celle de la réforme de l'organisation du territoire et avec celle de l'incitation aux fusions de communes. N'ayant pas obtenu un soutien des communes, le Conseil d'État a décidé de le suspendre.

Soucieux toutefois d'en corriger les effets les plus délétères, le Conseil d'État a présenté en réponse à un postulat demandant de surseoir l'harmonisation prévue de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts entre l'État et les communes un projet de réforme de la péréquation. Le Conseil d'État estime que la suspension de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers ne saurait être envisagée sans la suppression de l'indice de charge fiscale dans la péréquation des charges structurelles, corrélée à l'augmentation correspondante de l'effort péréquatif. En effet, les répercussions du report de la bascule d'impôt liée à l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers ne sont pas admissibles sans correctif pour celles des communes financièrement faibles qui subissent les effets délétères du critère de l'indice de charge fiscale dans la péréquation des charges. Dans la même veine, le Conseil d'État préconise de corriger dès à présent la clé de répartition entre les communes de l'impôt communal sur les personnes morales en accroissant la part revenant aux communes à forte activité économique.

Les travaux avec les représentants communaux en vue de définir des pistes de réforme de la péréquation des surcharges structurelles se sont pour leur part poursuivis. Ces travaux se poursuivront avec les départements concernés au cours de la prochaine législature.

Le service des communes a participé au comité de pilotage chargé de réviser la répartition intercommunale du pot communal des transports suite à l'introduction du fonds d'infrastructure ferroviaire et à la participation des communes à son financement. Le Grand Conseil a adopté le projet de loi issu de ces travaux à la fin de 2016. La part répartie selon la qualité de desserte a été abaissée de 75% à 60%, tandis que celle répartie selon la population a augmenté de 25% à 40%. volet intercommunal de la révision de la loi sur les transports publics.

Le service des communes a également participé aux travaux d'élaboration du projet de réforme des institutions placée sous la direction du département de la justice, de la sécurité et de la culture. Après des débats nourris et l'acceptation de l'entrée en matière par le Grand Conseil, ce dernier a renvoyé le projet en commission et lui a demandé des propositions complémentaires qui seront présentées au plénum en 2017.

Le service des communes a aussi élaboré le rapport à l'appui du projet de loi portant révision de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD). Aux termes de cette révision, adoptée par le Grand Conseil en décembre 2016, l'attribution ordinaire destinée au fonds d'aide aux communes a été supprimée compte tenu de l'état de la fortune du fonds.

Les modifications du droit cantonal ou fédéral qui touchent directement les communes ont donné l'occasion au service des communes d'émettre des circulaires explicatives à l'attention des communes.

- En matière de gestion financière, le SCOM a préparé un projet de directive à l'attention des organes de révision des comptes communaux qui a été adoptée par le département en date du 20 janvier 2016 et adressée aux communes et aux organes de révision.
- Dans la même veine, le SCOM a informé les communes par lettre circulaire en septembre 2016 du report du délai butoir de présentation des états financiers selon les exigences du nouveau modèle de compte harmonisé 2 (MCH2) à 2018 et de diverses modifications en matière de retraitement de bilan.
- Toujours dans le domaine financier, le SCOM a arrêté en 2016 son dernier décompte relatif au fonds transitoire de l'impôt communal sur les personnes morales applicable aux années fiscales 2011 à 2013. Ce fonds transitoire, remplacé depuis par le fonds de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales, a donc vécu.

- Enfin, en septembre 2016, le SCOM a élaboré une lettre-circulaire informant les communes concernées par un projet de fusion sur les modalités d'entrée en vigueur des nouvelles autorités issues des élections reportées en automne 2016 et les autorisant à différer la présentation de leur budget 2017 au Conseil général jusqu'au 28 février 2017.
- Dans le prolongement de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la publication des actes officiels, le SCOM a informé les communes des nouvelles dispositions applicables et les a en particulier rendues attentives à l'obligation de publier tout acte administratif abstrait. Par la même occasion et à la suite de deux décisions récentes de la justice administrative en matière de voies de recours, le SCOM a informé les communes des points à observer en matière de factures/décisions et voies de droit.

Le service des communes a participé à de nombreux groupes de travail et aux travaux de diverses commissions chargées d'élaborer des textes légaux ou réglementaires, des projets ou des instructions dans les divers domaines qui concernent le service public communal. Parmi ceux-ci, on peut citer :

- Commission cantonale de gestion des déchets (CCGD). Le service des communes participe aux travaux de cette commission réunissant des représentants de l'État, des communes, des associations intéressées et de VADEC afin de résoudre les diverses questions qui se posent dans la mise en pratique de la nouvelle réglementation en matière de taxe sur les déchets.
- Le projet d'actualisation des contrats de région et d'agglomération conclus entre 2007 et 2008 lancé par le Conseil d'État en 2016 vise à actualiser l'engagement des autorités en définissant un positionnement stratégique et des objectifs de développement partagés pour chacune des régions du canton.
- Le comité de pilotage chargé du dossier relatif aux gens du voyage. Un projet de rapport d'information à l'attention du Grand Conseil dressera l'état des lieux et esquissera des propositions pour la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage suisses tout en maintenant pour une durée limitée, à titre de mesure transitoire, l'aire de Pré-Raguel à l'attention des gens du voyage étrangers.
- Organe de référence des marchés publics (ORMAP). Là aussi, le service des communes participe aux travaux de cet organe de référence chargé de conseiller les différents acteurs cantonaux et communaux en matière de procédure applicable aux marchés publics. L'organe de référence a en particulier préparé le projet de réponse du Conseil d'État à la consultation relative au projet de révision de l'accord intercantonal sur les marchés publics consécutif au nouvel accord de l'OMC.

1.10. Fusions de communes et collaborations intercommunales

Le projet de fusion des Communes de La Béroche et de Bevaix, réunis sous la bannière de La Grande-Béroche, a été avalisé par la population de l'ensemble des communes concernées le 27 novembre 2016. Il permettra de fédérer six communes du Littoral-ouest en une nouvelle unité de près de 9'000 habitants.

Ce succès fait suite à l'échec du projet de Nouveau-Neuchâtel, qui réunissait quatre communes de la périphérie ouest de la capitale cantonale. Ce projet a échoué en raison du refus de la Commune de Peseux d'avaliser la convention de fusion. Dans l'Entre-deux-Lacs, c'est le refus de la Commune de Saint-Blaise de donner son aval au projet réunissant six communes qui a précipité l'échec du processus de fusion.

1.11 Péréquation financière intercommunale

Les transferts totaux de la péréquation financière intercommunale diminuent d'un exercice sur l'autre. Ils accusent une diminution notoire de près de 4,3 millions de francs d'un exercice sur l'autre, passant de 42,4 millions de francs en 2015 à 38,1 millions de francs en 2016. Tandis que les transferts au titre de la péréquation des ressources baissent de 4,0 millions de francs d'un exercice sur l'autre, passant de 27,8 millions de francs à 23,8 millions de francs, ceux de la péréquation des charges de leur côté enregistrent une légère diminution de 0,2 million de francs pour s'inscrire à 14,3 millions de francs. La diminution, qui concerne donc essentiellement la

péréquation des ressources, s'explique par la diminution des écarts de ressources entre les communes. Cette diminution résulte en particulier du projet de réforme de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes et de celui de la péréquation des ressources. Les transferts nets de leur côté enregistrent pour leur part une diminution d'un exercice sur l'autre de 2,7 millions de francs, de 30,2 millions de francs à 27,5 millions de francs. Ainsi, la Ville de Neuchâtel voit sa contribution nette à la péréquation diminuer de 3,5 millions de francs entre les exercices 2015 et 2016 pour atteindre 15,2 millions de francs. La Ville de La Chaux-de-Fonds pour sa part enregistre une augmentation de sa dotation de 1,1 million de francs pour atteindre 14,9 millions de francs. La Ville du Locle pour sa part, après être devenue contributrice nette pour la première fois en 2015, a vu sa contribution diminuer de 0,6 million pour atteindre 1,9 million en 2016. La dotation de la Commune de Val-de-Travers accuse une légère diminution de 0,2 million d'un exercice sur l'autre et s'établit à 4,9 millions de francs. La Commune de Val-de-Ruz quant à elle a bénéficié d'une contribution de 0,2 million de francs en 2016, et cela malgré un indice de ressources notablement inférieur à la moyenne de l'ensemble des communes.

1.11. Gestion communale

La situation financière cumulée de l'ensemble des communes a été marquée en 2015 par les effets positifs de la réforme de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes, laquelle a permis à la grande majorité des communes de percevoir des revenus fiscaux supérieurs à ceux qu'elles auraient perçus sans la réforme et à ceux qu'elles percevaient auparavant. Une diminution importante des revenus fiscaux encaissés dès 2013 en ville de La Chaux-de-Fonds altère quelque peu l'embellie du paysage. Il en résulte un bénéfice cumulé de l'ensemble des communes de près de 2,8 millions de francs en 2015 à mettre en relation avec un déficit cumulé de plus de 8,1 millions de francs enregistré en 2014. Depuis 2011, les statistiques fiscales, financières et les indicateurs financiers des communes font l'objet de fiches communales mises sur Internet en parallèle à la présentation du rapport sur les finances cantonales.

Le service a apporté aux communes tout au long de l'année un soutien en matière juridique, sur la forme et sur le fond, pour l'élaboration des différents règlements et arrêtés qui régissent la vie communale et sur les procédures à respecter, dans les situations les plus diverses. Il a également prodigué aide et soutien aux communes en matière financière, fiscale et comptable en mettant à leur disposition des tableaux qui facilitent le bouclage des comptes et en répondant à leurs différentes questions. Il leur a aussi apporté un important soutien lors de l'élaboration des budgets, rendue difficile par la mise en œuvre de la réforme de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes et par la redistribution de l'impôt communal entre les communes. Ainsi, en 2016, ce ne sont pas moins de 600 réponses d'ampleur et de portée diverses, portant sur plus de 700 heures au total, qui ont été apportées à des questions d'autorités et d'administrations communales, en lien avec l'activité de soutien aux communes apportée par le service.

Il s'est efforcé d'être un partenaire à l'écoute des différents intervenants. Il n'a également pas ménagé ses efforts dans l'accompagnement des projets de fusions de communes, en examinant et répondant à nombre de questions posées en cours de processus. Il a non seulement examiné les projets de fusions de communes sous l'angle légal et formel, mais encore porté son attention et son soutien aux divers acteurs qui l'ont sollicité à un titre ou un autre.

Le service des communes a également consacré une part importante de son activité à l'élaboration des bases nécessaires aux nouveaux états financiers selon la référence du nouveau plan comptable harmonisé 2 (MCH2) et de ses différentes annexes dans le cadre du projet MCH2 en mettant à la disposition de ce projet le chef de projet. Ce dernier a été appelé à collaborer activement aux travaux d'un groupe de travail constitué de représentants communaux ainsi qu'avec le CEG à la résolution de diverses questions liées à l'introduction et à la mise en place du nouveau logiciel Abacus dans plusieurs communes. L'activité de chef de projet en lien avec l'introduction du MCH2 a représenté un engagement correspondant à près de 0,3 équivalent plein temps (EPT). Plusieurs communes, de toute taille, ont adopté en 2016 le nouveau logiciel de gestion comptable. Il sied de rappeler que la Ville de La Chaux-de-Fonds est la première commune qui a présenté ses comptes et son bilan retraité selon les états financiers MCH2.