

# Finances et comptabilité des communes

## I. CADRE JURIDIQUE

- Loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 (RSN 171.1)
- Loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 (RSN 601)
- Règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (RLFinEC), du 20 août 2014 (RSN 601.0)
- Loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000 (RSN 171.16)
- Règlement d'application de la loi sur la péréquation financière intercommunale (RALPFI), du 13 décembre 2000 (RSN 171.160)
- Loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC), du 3 décembre 2001
- Règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC), du 22 octobre 2003 (RSN 172.410)
- Plan comptable des communes neuchâteloises

## II. RAPPEL DE QUELQUES NOTIONS FINANCIERES ET COMPTABLES DE BASE

### 1. Plan comptable général

Les communes appliquent depuis 2016 le modèle de compte harmonisé des collectivités publiques (MCH2), défini par la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Le plan comptable comprend 7 classes de comptes:

#### Bilan

##### 1 Actifs

###### 10 Patrimoine financier

Liquidités  
Créances  
Placements  
Actifs de régularisation  
Stocks  
Placements financiers  
Immobilisations du PF

###### 14 Patrimoine administratif

Immobilisations du PA  
Immobilisations incorporelles du PA  
Prêts  
Participations  
Subventions d'investissement  
Financements spéciaux

##### 2 Passifs

###### 20 Capitaux de tiers

Engagements courants  
Engagements financiers à c/terme  
Passifs de régularisation  
Provisions à court terme  
Engagements financiers à l/terme  
Provisions à long terme  
Financements spéciaux et fonds de tiers

###### 29 Capitaux propres

Financements spéciaux (+ / -)  
Fonds  
Réserve de l'enveloppe budgétaire  
Préfinancements  
Réserve de politique conjoncturelle  
Réserve de retraitement du PA  
Réserve de retraitement du PF  
Autres capitaux propres  
Excédent du bilan (+ / -)

## **Compte de résultats**

### 1. Charges d'exploitation

Charges de personnel  
Biens, services et marchandises  
Amortissement du PA  
Attributions aux financements spéciaux  
Charges de transfert  
Subventions redistribuées  
Imputations internes

### Revenus d'exploitation

Revenus fiscaux  
Patentes et concessions  
Taxes  
Revenus divers  
Prélèv. aux financements spéciaux  
Revenus de transfert  
Subventions à redistribuées  
Imputations internes

### 2. Charges financières

### Revenus financiers

### 3. Charges extraordinaires

### Revenus extraordinaires

Résultat total (1+2+3)

Le compte de résultats se présente ainsi en 3 niveaux distincts avec l'exploitation, le financement et le résultat extraordinaire.

## **Compte des investissements**

5 Dépenses

6 Recettes

## **Clôture**

9 Report du compte de résultat  
Report des compte d' investissements  
Bilan

### ***Voir annexe no 1.***

Le solde du compte de fonctionnement modifie exclusivement la fortune nette ou le découvert.

Le compte des investissements fait apparaître à la clôture, en deuxième degré l'autofinancement puis, en troisième degré, l'augmentation ou la diminution de la fortune nette.

## 2. Numérotation des comptes

Le modèle de compte comprend une classification double des comptes de fonctionnement et des investissements, par centre de charges (classification fonctionnelle) et selon la nature des opérations financières (classification par nature, indiquée dans le plan comptable général à trois positions).

### Classification fonctionnelle en 10 chapitres

0. Administration
1. Sécurité publique
2. Enseignement et formation
3. Culture, loisirs, sports
4. Santé
5. Prévoyance sociale
6. Trafic
7. Protection et aménagement de l'environnement
8. Economie publique
9. Finances et impôts

### Classification par nature

Charges 3	Dépenses 5
Revenus 4	Recettes 6

### Exemples de numéros de comptes

#### *Compte de résultat*

<b>620.301.00</b>
6 Trafic
62 Routes communales
620 Réseau des routes communales (fonctionnelle)
301 Charges de personnel (nature)

#### *Compte des investissements*

<b>620.501</b>
620 Routes communales (fonctionnelle)
501 Ouvrages génie civil (nature) (construction d'une route)

#### *Bilan*

<b>141.60</b>
14 Patrimoine administratif
141 Ouvrages génie civil

6: renvoie au chapitre 6 Trafic

### 3. Compte de résultats

Le compte de résultats renseigne sur les gains (revenus) et les pertes (charges) de substances enregistrés au cours de la période comptable.

L'objectif du compte de résultats est de présenter le résultat annuel de la collectivité publique selon le principe de l'image fidèle.

Le résultat total du compte de résultats modifie l'excédent ou le découvert au bilan.

Le compte de résultat se présente en 3 niveaux. Le premier niveau montre le résultat d'exploitation des opérations courantes. Le deuxième inclus les opérations de financement et détermine le résultat opérationnel et le troisième niveau inclus les opérations extraordinaires. Chaque niveau peut présenter un excédent de charges ou de revenus. Le résultat total du compte modifie l'excédent ou le découvert au bilan.

Charges et revenus sont considérés comme extraordinaires s'ils ne pouvaient en aucune manière être prévus, s'ils échappent à toute influence ou contrôle et s'ils ne relèvent pas de l'activité opérationnelle.

Dans les opérations extraordinaires sont compris principalement le recours à des instruments de politique budgétaire, les amortissements excédentaires sur le retraitement du patrimoine administratif, l'amortissement du découvert au bilan, l'amortissement des préfinancements ainsi que des opérations sur les réserves des domaines gérés par enveloppes budgétaires.

La loi sur les finances de l'Etat et des communes précise en son article 32 que le budget doit en principe présenter un résultat total équilibré. Il ne peut pas présenter un déficit supérieur à l'excédent du bilan (fortune).

### 4. Compte des investissements

Le compte des investissements comprend les dépenses et les recettes pour la constitution ou l'augmentation de valeurs durables appartenant au patrimoine administratif.

On doit insister sur le fait que ne peuvent être considérés comme des investissements que les dépenses pour l'achat, la réalisation et l'amélioration de biens durables qui appartiennent au patrimoine administratif.

Les investissements impliquent pour les biens qu'ils concernent un *usage nouveau, accru, voire plus durable*, c'est-à-dire:

a) Quantitativement:

La mise à disposition d'un nouvel équipement ou l'accroissement substantiel de sa capacité.

*Exemples:* - élargissement d'une route (la capacité d'absorption est augmentée),

- agrandissement d'une école avec création de nouveaux locaux ou sa transformation avec apport de nouveaux équipements.

b) Qualitativement:

L'augmentation sensible de la durée de vie d'un bien, liée à un accroissement de sa valeur.

*Exemples:* - remise en état d'une route (la réfection en prolonge la durée),

- rénovation d'une école (non pas la peinture des façades et des locaux mais le remplacement de parties essentielles du bâtiment, qui ne représente pas un entretien courant).

Si ces conditions ne sont pas remplies, la dépense est, de par sa nature, une charge de consommation imputable au compte de fonctionnement.

## **5. Bilan**

Le bilan met en regard le patrimoine de la collectivité et les capitaux de tiers. Le solde du bilan représente le capital propre.

L'excédent ou le découvert du bilan correspond au cumul des excédents de revenus ou de charges du compte de résultats de l'exercice et des exercices précédents. Un découvert du bilan est présenté comme du capital propre, mais son montant porte un signe négatif.

Le patrimoine se compose des ressources sur lesquelles l'entité a le contrôle du fait d'événements passés. Il fait l'objet d'une classification séparant le patrimoine administratif du patrimoine financier.

Avec le MCH2, le droit budgétaire et des crédits imposent de distinguer le patrimoine administratif du patrimoine financier. La distinction se retrouve tant dans la présentation des comptes que dans l'attribution des compétences financières.

Le patrimoine administratif comprend tous les actifs qui servent directement à exécuter une tâche publique. Les tâches publiques sont les tâches que l'entité doit accomplir en vertu de dispositions du droit public (Constitution, loi, ordonnance, règlement, etc.).

Le patrimoine financier comprend tous les actifs qui ne servent pas directement à exécuter une tâche publique. Ils sont considérés comme des placements.

Les capitaux de tiers sont des engagements de l'entité résultant d'événements passés et susceptibles de donner lieu à l'avenir à une sortie de fonds (emprunts, provisions ...).

Le capital propre, en plus de l'excédent du bilan, se compose des différents fonds et réserves constitués sur une base légale (loi ou règlement).

La structure du bilan est dictée par le plan comptable.

## **6. Contrôle de gestion**

Un budget de fonctionnement déficitaire n'est accepté que si l'excédent de charge budgétisé est couvert par la fortune nette.

Sinon, il est refusé par le Département des finances de l'Etat, qui accorde un ultime délai à la commune pour trouver une solution. En cas d'échec, le Conseil d'Etat fixe, pour l'exercice concerné, le coefficient de l'impôt direct communal des personnes physiques, au niveau nécessaire à l'obtention du résultat requis par le DFS.

## **7. Amortissements**

L'amortissement est une charge, non une dépense. Il représente le paiement dans le temps, d'un investissement en fonction de sa durée de vie estimée.

En principe, il est souhaitable que le volume des amortissements soit identique à celui représenté par les remboursements d'emprunts et la couverture d'un éventuel déficit d'exercice du compte de fonctionnement. Sinon, il y a des problèmes de trésorerie.

Les biens du patrimoine administratif figurant à l'actif du bilan de la collectivité sont amortis compte tenu de leur nature et de leur durée d'utilisation selon les nouvelles dispositions de l'art. 56 LFinEC et l'annexe 2 du RFinEC.

Les immobilisations dans le patrimoine administratif sont inscrites au bilan au coût d'acquisition ou de production. En l'absence de coûts ou si aucun prix n'a été payé, la valeur vénale est portée au bilan à titre de coût d'acquisition.

Les immobilisations du patrimoine administratif dont la valeur diminue en raison de l'utilisation sont amorties par catégorie de placements en fonction de leur durée d'utilité. Les amortissements sont linéaires et prennent effet dès la mise en exploitation de l'investissement. La tenue d'une comptabilité des immobilisations est obligatoire. Le Conseil d'Etat en règle les modalités.

Les catégories d'immobilisations et les durées d'utilisation sont définies à l'annexe 2 du règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (RFinEC). Il s'agit de valeurs moyennes qui se rapportent soit à l'ensemble de l'objet (p. ex. nouvelle construction), soit à certains de ses éléments et il faut alors appliquer les taux détaillés.

Les amortissements supplémentaires sont prohibés, comme la suspension des amortissements légaux.

Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur un poste du patrimoine administratif, sa valeur nominale sera réévaluée.

Les immobilisations du patrimoine financier ne sont pas amorties.

## **8. Évaluation des immeubles du patrimoine financier**

Les dispositions de l'art. 55 LFinEC précisent:

Les immobilisations du patrimoine financier sont évaluées au coût d'acquisition lors du premier établissement du bilan. En l'absence de charges, l'établissement du bilan se fait à la valeur vénale au moment de l'entrée. Des évaluations ultérieures se font à la valeur vénale à la date de clôture du bilan, les placements financiers étant réévalués systématiquement chaque année et les autres immobilisations périodiquement, au minimum tous les cinq ans.

Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur une position du patrimoine financier, la valeur portée au bilan doit être réévaluée.

## **9. Imputations internes**

Elles constituent des facturations de prestations ou des répartitions de charges entre les divisions administratives.

Elles permettent de connaître le coût réel des prestations et se justifient chaque fois qu'il y a facturation envers des tiers.

Elles doivent s'équilibrer. Elles sont obligatoires dans les domaines qui doivent s'autofinancer exclusivement par des taxes d'utilisation.

### **III. COMMENT EVALUER RAPIDEMENT LA SITUATION FINANCIERE D'UNE COMMUNE ?**

Il faut d'abord examiner la fortune nette, en chiffres absolus et par habitant.

Se référer aux indicateurs financiers, par rapport à la norme, et si possible sur plusieurs années.

Examiner le résultat du compte de fonctionnement sur cinq exercices.

Examiner le niveau d'endettement, la dette nette par habitant, le degré d'autofinancement et la capacité d'autofinancement, sur une période de trois voire de cinq exercices.

Voir le niveau de la fiscalité.

### **IV. FINANCEMENT DES DEPENSES DU COMPTE DE FONCTIONNEMENT ET DES INVESTISSEMENTS**

Les dépenses d'entretien courant figurent normalement au compte de fonctionnement alors que des réfections plus importantes, de l'entretien lourd, sont à comptabiliser au compte des investissements.

Il ne faut pas déroger à cette règle pour de pures raisons de conjoncture financière.

Pour financer les dépenses du compte de fonctionnement et les investissements de réfection et d'entretien lourds, les communes peuvent compter (hormis les taxes et contributions d'équipement perçues en cas de construction) sur les contributions suivantes:

- |                             |   |   |
|-----------------------------|---|---|
| Routes                      | : | Seul l'impôt est disponible.  |
| Approvisionnement en eau    | : | Ce domaine, dans lequel les imputations d'intérêts passifs sont obligatoires, doit être totalement autofinancé par des taxes causales, fixées en fonction de la consommation d'eau.   |
| Traitement des eaux usées   | : | Ce domaine doit être totalement autofinancé par des taxes causales, fixées en fonction de la consommation d'eau.  |
| Evacuation des eaux claires | : | Domaine financé par l'impôt ou par la taxe d'épuration au choix de la Commune.  |
| Gestion des déchets         | : | Ce chapitre doit être financé par la taxe de base et par la taxe au volume ou au poids. Il faut distinguer le financement des déchets urbains des ménages, pour lequel une part variant entre 20 et 30% doit être financée par l'impôt, du financement des déchets des entreprises qui doit être autofinancé. |
| Gaz, électricité            | : | Les ventes d'énergie doivent couvrir au minimum les charges (y compris l'imputation obligatoire des intérêts passifs).  |

Un éventuel déficit est porté en avance au bilan et doit être amorti rapidement.



Un bénéfice modeste (surveillance des prix) est admis, qui peut soit être mis en réserve soit améliorer le compte général.

- Bâtiments du patrimoine financier : Les locations doivent permettre un rendement usuel par rapport au marché.
- Bâtiments du patrimoine administratif : Une partie peut être éventuellement reportée sur les usagers (prix coûtant par élève, entrées aux installations culturelles ou sportives) mais c'est l'impôt qui finance le solde.
- Ports, télé réseaux, etc. : Ils doivent être totalement autofinancés par les taxes perçues auprès des usagers (imputations d'intérêts également obligatoires).

## **V. INTERVENTIONS DU FONDS D'AIDE AUX COMMUNES**

Lorsque la situation financière est difficile et que la commune n'arrive pas à réaliser les investissements nécessaires, malgré la péréquation, les subventions et autres aides LIM, elle peut faire appel au fonds.

Pour une aide à l'investissement, le règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC), du 22 octobre 2003 (RSN 172.410), fixe le minimum fiscal exigé de la commune à 5 points plus haut que le coefficient d'impôt moyen de l'ensemble des communes.

Pour une aide de fonctionnement, qui intervient en cas de situation de refus de budget malgré une fiscalité élevée, le coefficient exigé est de 25 points plus élevé que le coefficient d'impôt moyen de l'ensemble de communes. L'aide de fonctionnement permet d'absorber le déficit d'exercice mais elle s'accompagne d'une véritable tutelle financière (contrôle des investissements, mesures d'économie, etc.).

La LFAC prévoit en outre une aide à la collaboration intercommunale et aux fusions de communes, appelée aide d'encouragement.

Les aides sont accordées sous forme de subsides - en principe pour les aides d'investissement concernant des objets non rentabilisables, les aides d'assainissement du bilan, de fonctionnement et les aides d'encouragement - ou de prêts sur 20 ans, sans intérêts, ou à taux réduit (1 à 2 %) - pour des investissements rentabilisables tels que ceux touchant par exemple les services industriels.

## **VI. LES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX ET REGIONAUX**

Les syndicats intercommunaux ont été créés par la loi sur les communes, du 21 décembre 1964. Leur but est de permettre aux communes d'assumer des tâches en commun. Ils ont la personnalité juridique et peuvent percevoir des contributions mais pas des impôts. Leurs arrêtés peuvent faire l'objet d'un référendum. La loi peut obliger les communes à adhérer à un syndicat intercommunal (loi sur les déchets). Les syndicats régionaux ont été créés par la modification de la loi sur les communes, du 24 juin 1996.

Ils doivent permettre aux syndicats intercommunaux:

- d'assumer des tâches régionales,
- d'assumer plusieurs tâches diverses, sans que les communes membres soient obligées de participer à toutes ces tâches.

Il s'agit aussi de rationaliser le fonctionnement des syndicats, en recourant à du personnel qualifié, de réaliser des économies d'échelle, de coordonner les investissements et de réduire le nombre de mandats des édiles communaux.

Les syndicats intercommunaux, et a fortiori les syndicats régionaux, doivent permettre aux communes de réaliser des investissements, y compris dans la maintenance des infrastructures, dans les meilleures conditions financières possibles.

En vertu de la loi sur les subventions, du 1<sup>er</sup> février 1999, l'Etat peut ne subventionner certaines infrastructures que si elles sont réalisées sur un plan intercommunal ou régional.

En 2020, il y a 17 syndicats intercommunaux. Ceux-ci sont également soumis aux normes MCH2 et à la LFinEC.

### Présentation schématique du modèle de comptes

