

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 le modèle de compte harmonisé des collectivités publiques (MCH), défini par la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Le plan comptable comprend 7 classes de comptes:

Bilan

1 Actifs

Patrimoine financier
Patrimoine administratif
Financements spéciaux
Découvert

2 Passifs

Engagements
Financements spéciaux
Fortune nette

Compte de fonctionnement

3 Charges

Personnel
Biens, services et marchandises
Intérêts passifs
Amortissements
Subventions accordées
Imputations internes

4 Revenus

Impôts
Revenus des biens
Contributions
Subventions acquises
Imputations internes

Compte des investissements

5 Dépenses

6 Recettes

Clôture

9 Compte de fonctionnement
Compte des 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 fonctionnement

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

Compte des investissements

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

Bilan

141.60	
14	Patrimoine administratif
141	Ouvrages génie civil

6: renvoie au chapitre 6 Trafic

3. Compte de fonctionnement

Il comprend les charges et revenus courants, y compris les amortissements.

Sont considérées comme charges l'ensemble des diminutions de valeur sur une période donnée.

Sont considérées comme revenus l'ensemble des augmentations de valeur sur une période donnée.

Son solde modifie exclusivement la fortune nette (réserve comptable générale) ou le découvert. Il n'y a pas d'autre affectation possible du boni ou du déficit d'exercice.

Cela permet une comparaison intercommunale réelle et évite une détérioration invisible de la situation financière (si l'on active le déficit).

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. Compte administratif

Ensemble, le compte de fonctionnement et le compte des investissements constituent le compte administratif.

6. Bilan

A l'actif, on distingue principalement le patrimoine financier, qui comprend les valeurs qui peuvent être aliénées sans nuire à l'exécution des tâches publiques, et le patrimoine administratif, qui comprend les valeurs indispensables à l'accomplissement des tâches publiques.

Le rendement n'a rien à voir dans cette distinction. C'est le but, l'aliénabilité ou non, qui sont déterminants.

Le découvert est l'excédent des engagements (dettes) sur les actifs.

Au passif, il y a principalement les engagements, les réserves affectées et la fortune nette, soit l'excédent des actifs sur les engagements.

La fortune nette est capitale, s'agissant du contrôle de gestion.

7. 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 DFS, 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.

8. Amortissements

L'amortissement est une charge, non une dépense. Il représente le paiement, sur la durée, d'un investissement.

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.

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 (RLFinEC). 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.

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

La suspension d'amortissements légaux est interdite.

9. 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 sera réévaluée.

10. 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, apportant une plus-value, 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 qui ne sont perçues qu'en cas de construction) sur les contributions suivantes:

Routes : Seul l'impôt est disponible.

Epuration	:	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.
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.
Récupération, recyclage, compostage, déchetteries, etc.	:	Domaine financé par l'impôt.
Eau, 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 normal.
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, téléseaux, 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 et d'éventuelles subventions 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^{er} février 1999, l'Etat peut ne subventionner certaines infrastructures que si elles sont réalisées sur un plan intercommunal ou régional.

En 2015 il y a 19 syndicats intercommunaux.

Présentation schématique du modèle de comptes

