

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 25 juin 2018)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi portant modification de la loi sur
les finances de l'État et des communes (LFinEC)**

La commission parlementaire des finances,

composée de M^{mes} et MM. Damien Humbert-Droz, président, Martine Docourt Ducommun, vice-présidente, Andreas Jurt, Didier Boillat, Josette Frésard, Nicolas Ruedin, Matthieu Aubert, Jonathan Gretillat, Baptiste Hurni, Johanne Lebel Calame, Florence Nater, Daniel Ziegler, Patrick Herrmann, Fabien Fivaz et Jean-Luc Pieren,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission a examiné le rapport lors de deux séances, le 4 septembre et le 2 octobre 2018, en présence de M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du Département des finances et de la santé, et du directeur du service financier, avec le soutien d'une assistante parlementaire.

Le rapport 18.022 s'inscrit dans la mise en œuvre progressive de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) et du modèle comptable harmonisé MCH2, sur fond d'assainissement financier et de chantier de « nouveau régime financier ». Il reflète l'évolution rapide de la gestion financière de l'État au quotidien. Il faut distinguer deux volets :

1. rapport d'information sur le retraitement des postes du bilan au 1^{er} janvier 2018 ;
2. projet de modification de la LFinEC.

Le rapport d'information trouve son prolongement direct dans le rapport 18.033 Dispositif de maîtrise des finances, du 29 août 2018 ; c'est en traitant celui-ci que le Grand Conseil devra se prononcer sur l'affectation des réserves de retraitement créées par le passage au MCH2. Par ailleurs, le bilan d'ouverture issu du retraitement servira de base au bouclage des comptes 2018. C'est la modification de la LFinEC, quant à la façon de porter au bilan de l'État sa participation au capital social de quatre institutions, qui requiert ici l'aval du Parlement.

Un article de loi à modifier

L'essentiel, dans l'immédiat, est le projet de modification de la LFinEC. On trouve les explications du Conseil d'État dans les pages de son rapport qui décrivent la réévaluation des participations du patrimoine administratif (section 4.3, pages 17-18). Il est proposé d'évaluer la participation de l'État au capital de quatre institutions non pas à la valeur vénale mais à la valeur nominale. Il s'agit de suivre la même règle, avec les mêmes exceptions, pour le champ d'application de la LFinEC, aux termes de l'article 2, alinéa 3 : « *La présente loi ne s'applique pas à la Banque cantonale neuchâteloise (BCN), à la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel, à la Caisse cantonale d'assurance populaire (CCAP) et à l'Établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP)* », et pour l'inscription de la valeur au bilan, selon l'ajout proposé à

l'article 56, alinéa 1 : « Les participations détenues dans les institutions visées par l'article 2, alinéa 3, et inscrites au patrimoine administratif sont évaluées à la valeur nominale ».

Voici les compléments qui ressortent des travaux de la commission :

Il y a une parfaite concordance entre les critères qui permettent de faire exception aux principes de consolidation et ceux qui permettent de faire exception aux principes de la valeur vénale pour la valeur au bilan. Le Conseil d'État ne souhaite pas qu'il y ait de répercussion immédiate dans les comptes de l'État si l'une de ces institutions devait présenter un résultat compliqué ; c'est un choix prudent.

Par ailleurs, malgré une proposition différente de la CDF – réévaluation tous les trois à cinq ans –, une majorité des cantons ont évalué leur banque cantonale à la valeur nominale et non à la valeur marchande. La pratique n'est pas uniforme ; Neuchâtel est un des cantons qui appliquent le MCH2 avec le plus de rigueur. Les comparaisons intercantionales restent difficiles.

La BCN figure à l'actif du bilan de l'État, prévoyance.ne au passif. Les actifs de la CCAP couvrent ses engagements, dans une logique d'assurance, sans valeur nette résiduelle à porter au bilan de l'État. Il en va de même pour l'ECAP.

Au 31 décembre 2017, les institutions concernées figurent ainsi au bilan de l'État (rapport 18.017 Gestion financière de l'État pour l'exercice 2017, pages 230, 228, 233) :

Liste des prêts et participations du patrimoine administratif (valeur au bilan)

BCN (capital de dotation)	100'000'000
---------------------------------	-------------

Liste des provisions (état au 31.12.2017)

prévoyance.ne (primauté cotisations)	100'000'000
prévoyance.ne (apport supplémentaire)	21'679'006

Liste des cautions et engagements hors bilan (engagement potentiel)

BCN	–
CCAP (Loi sur la CCAP)	–
prévoyance.ne (part État, y c. enseignants)	814'832'159
prévoyance.ne (autres entités garanties par l'État)	937'117'467

En conclusion, sans déposer d'amendement au projet de loi, la commission suggère au Conseil d'État d'ajouter au bilan une note sur la valeur de ces participations, en particulier de la BCN.

Un bilan retraité

L'examen du rapport 18.022 en commission a permis d'obtenir des précisions sur le bilan d'ouverture et sur les méthodes et principes utilisés pour l'établir. Les décisions sur les réserves seront prises lors de l'examen du rapport 18.033 Dispositif de maîtrise des finances ; nous n'approfondirons donc pas ce thème ici.

Bilan d'ouverture

L'établissement du bilan d'ouverture est du ressort du Conseil d'État, qui informe le Grand Conseil des bases sur lesquelles il l'a établi, ces changements étant importants. Le bilan d'ouverture 2018 résulte d'opérations comptables successives exposées par de multiples tableaux, de détail et de synthèse. Il s'agit d'obtenir une image comptable fidèle en passant de l'ancien plan comptable au MCH2. Celui-ci impose des règles de prudence et améliore la lecture des comptes, notamment en délimitant clairement les exercices comptables. C'est ce changement de modèle comptable qui a suscité le retraitement du bilan, opération unique pour tout remettre à l'équerre selon les principes du MCH2. L'opération est double : d'abord une « simple » transposition d'écritures entre rubriques

comptables (reclassement), puis une réévaluation très encadrée du patrimoine (retraitement).

La méthode retenue n'apporte pas un franc de trésorerie. Elle produit des réévaluations, mais également des dévaluations, car elle permet d'ajuster tout ce qui n'a pas été pris en compte (ou a été pris en compte à tort). Elle donne une vision claire de la situation au 1^{er} janvier 2018. S'y ajoute une seconde opération, elle aussi très importante : en amont des réévaluations, il y a eu des reclassements. Une multitude de comptes étaient mal placés dans le bilan ou compensés actifs/passifs. Des créances et des provisions étaient mal classées, ce qui faussait la vision du bilan et les plans de liquidité de l'État.

Le bilan d'ouverture sera validé par le CCFI avec l'audit des comptes 2018. Le CCFI a validé les principes appliqués, mais pas l'application concrète à chacune des valeurs. Lors de sa révision, il reprendra l'entier de l'exercice, y compris le bilan d'ouverture. Il reviendra au Grand Conseil d'approuver les comptes qui partent de ce bilan, qui durent un exercice et qui bouclent l'année 2018.

Découvert

À l'arrivée, le découvert en début d'année est identique ; le montant produit par le retraitement n'a pas été affecté et figure au bilan sous forme de deux nouvelles réserves. Par contre, le patrimoine de l'État voit sa valeur augmentée, avec des plus-values relativement élevées, malgré des principes prudents d'évaluation des actifs.

L'affectation d'une partie de la réserve de retraitement à la résorption du découvert sera examinée dans le cadre du rapport 18.033.

Marge de manœuvre

Les principes sur la manière d'appliquer le MCH2 ont été fixés dans la LFinEC avant de commencer l'exercice justement pour que personne ne soit influencé par le résultat qu'il souhaitait obtenir. Tout cela est largement antérieur à l'exercice de réévaluation du bilan. Le Conseil d'État se méfie de cet argent virtuel, qui peut éveiller des appétits politiques : le Canton se découvre un peu moins pauvre au niveau du patrimoine, ce qui ne change rien à la structure du compte de fonctionnement.

Immobilisations et amortissements

L'évaluation des bâtiments et terrains est d'autant plus difficile que les services procèdent à leurs inventaires différemment. L'harmonisation des registres est une préoccupation du Conseil d'État, les rythmes ne sont pas toujours compatibles, le travail est en cours.

Les évaluations techniques mettent l'accent sur le marché local ; or la Suisse est le pays le plus endetté d'Europe quant aux hypothèques. La même règle de calcul, locale, a été appliquée à tous les biens.

Un tableau des immobilisations aiderait à comprendre la méthode d'amortissement. Il est très difficile d'identifier les immobilisations et d'établir une valeur de marché ou de rendement sur tous les biens. Il existe maintenant une comptabilité des immobilisations contenant 3'000 positions, dont certaines comportent plusieurs immobilisations ; il faudra les scinder pour avoir le détail. L'idée est de considérer la valeur réelle, qui se détériore avec le temps et se modifie chaque année au bilan, ce que traduit l'amortissement. À ce stade, une règle de base a été appliquée partout, il s'agit de définir comment mettre à jour ces données. Sur les 3'000 objets comptables du patrimoine retraité, 250 sont des objets immobiliers gérés par le service des bâtiments (SBAT). Une évaluation de chaque objet foncier est prévue de façon régulière et progressive, de sorte à pouvoir ajuster des valeurs individuelles plutôt que la valeur d'un parc de bâtiments, sans mobilisation démesurée de forces de travail.

La réévaluation des immobilisations et un nouveau calcul des amortissements, selon les nouvelles règles, font augmenter les charges d'amortissement futures. Celles-ci seront neutralisées ces vingt prochaines années par le maintien d'une partie de la plus-value dans une réserve, qui sera allégée chaque année du surplus d'amortissements. Les

valeurs indiquées jusqu'en 2038 concernent les amortissements excédentaires découlant de la réévaluation ; il ne s'agit pas de l'ensemble des amortissements des prochains exercices, mais de la partie qui s'ajoute du fait du retraitement et de la réévaluation. Les projections ont été faites sur vingt ans. Le risque existe que les amortissements n'aient pas été répartis sur toute la durée et que le calcul soit faussé. On ne peut pas garantir qu'aucun de ces amortissements ne durera pas au-delà de 2038, mais s'il est admis que la durée de vie d'un bien est de quarante ans et que ce qui a été réactivé se trouve environ à la moitié de cette durée, l'essentiel devrait être couvert. Il devrait être possible de fournir la liste d'amortissements après 2038, mais cela prendra un peu de temps.

Aucun effectif comptable supplémentaire n'est nécessaire pour gérer l'existence d'un SAP, qui tourne tout seul. L'exigence complémentaire de cette gestion est l'inventaire physique, c'est-à-dire s'assurer que ce qui figure dans les comptes de l'État lui appartient réellement et que les biens qui figurent dans son bilan existent véritablement.

Comptabilisation future des plus-values

Avec le MCH2, le choix de vendre ne devrait pas être lié à la possibilité de faire une plus-value, mais à un examen de l'opportunité et de l'utilité dans un but public. S'il devait néanmoins y avoir des plus/moins-values sur le patrimoine financier, l'objectif serait de les utiliser pour alimenter la réserve conjoncturelle ou de les absorber.

Réserve pour risques sur moins-values

Le rapport mentionne l'éventualité d'une réserve pour moins-values, qui serait créée par modification du RLFinEC, soit une compétence du Conseil d'État. Cette réserve, pas encore constituée, serait financée par la réévaluation du patrimoine financier. Elle pourra être utilisée si l'État vend une immobilisation en-dessous de sa valeur nette comptable. Un problème de réévaluation a été relevé ; il est évident que le CCFI demandera régulièrement au service financier (SFIN) de justifier les valorisations des actifs. À côté de réévaluations périodiques des biens immobiliers, l'État devra procéder à des prises d'inventaires afin de justifier que tous les biens signalés dans le bilan correspondent vraiment à une valeur dont il est propriétaire.

Évaluation et entretien du patrimoine

Tous les critères d'évaluation ont été retenus pour donner une valeur aux résultats du passé. Désormais, pour le patrimoine administratif, le prix auquel est acquis un bâtiment sera le prix inscrit dans les comptes. Cependant, si l'État constate qu'un bâtiment a été acheté trop cher, il y aura des réévaluations, avec ajustements de valeur. Tout cela donne lieu à des échanges entre le SFIN et le SBAT, pour déterminer les dépenses à comptabiliser en investissements et celles qui le seront à l'avenir en fonctionnement. Comme il est compliqué de définir une valeur vénale pour le patrimoine administratif, l'État est naturellement ramené à la valeur des investissements consentis. Pour le patrimoine financier, des réévaluations régulières auront lieu.

Les moins-values ne sont pas exclues à terme : le parc ayant été approché de façon schématique, des objets auront été surévalués et d'autres sous-évalués. Les valeurs ont été inscrites au bilan sur des bases schématiques : 70% de la valeur ECAP, moins d'éventuelles décotes pour usage spécifique, localisation ou vétusté. En cas de travaux, une fois le montant de l'investissement connu, si l'addition de la valeur au bilan et de ce montant dépasse la valeur ECAP future, il faudrait considérer que l'État a été trop généreux dans l'évaluation initiale ; il devrait alors enregistrer une moins-value avant les travaux, afin de ne pas dépasser la valeur de référence ECAP. Cela se fera au gré de l'évaluation par le SBAT des travaux nécessaires sur les bâtiments.

L'assainissement de bâtiments ne vise pas une valorisation comptable, mais une meilleure gestion des bâtiments de l'État, avec un minimum de documentation permettant de savoir s'il vaut la peine de les garder, de les vendre, à quel prix, etc.

Il est exclu de faire dépasser les valeurs réelles par la comptabilisation d'investissements qui ne correspondent pas à une augmentation de la valeur du bâtiment. Lorsque l'on a

laissé un bâtiment se détériorer durant des décennies et que l'on entreprend de grands travaux de rénovation, la valeur comptable avant et après n'est évidemment pas la même, et donc, même s'il s'agit d'un rattrapage d'entretien, c'est de l'investissement puisque l'on redonne de la valeur au bâtiment.

Impôt fédéral direct (régularisation)

L'État avait un exercice de retard, qu'il passe directement au bilan pour rattraper ce retard, et qui ne concerne en rien l'exercice durant lequel se fait le rattrapage. Le retraitement du bilan permet de régler les rattrapages en bloc, sans procéder à un amortissement extraordinaire.

Provisions

Les nouvelles provisions concernant les heures supplémentaires et les vacances ne sont pas des écritures de bouclage. Il y aura à l'avenir des écritures de bouclage pour ajuster les provisions, mais de même que lorsqu'un bâtiment n'est pas entretenu durant une longue période, il est impossible de dire que sa valeur au bilan est identique à sa valeur à neuf, lorsque, des années durant, les heures supplémentaires accumulées n'ont pas été calculées et qu'un solde a été stocké au fil des ans, il est logique de ne pas les faire porter à charge d'un exercice le jour où l'on procède au correctif. Il s'agit d'une opération de bilan où il est constaté qu'un stock accumulé d'heures et de vacances est dû, stock qui variera chaque année en fonction des vacances prises ou non. La variation du stock d'heures et de vacances sera dorénavant enregistrée chaque année dans les écritures de bouclage, mais il est logique que le retard accumulé soit considéré comme un ajustement au bilan et non comme une opération de bouclage sur un exercice donné, que ces heures ne concernent pas directement.

Péréquation financière fédérale (RPT)

Le retraitement du bilan n'a aucun impact sur la péréquation financière fédérale.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 23 octobre 2018

Au nom de la commission des finances :

Le président,
D. HUMBERT-DROZ

La rapporteure,
J. LEBEL CALAME

Aide-mémoire : définitions, liste d'abréviations

Au fil des pages, le Conseil d'État explique de nombreux points comptables techniques. Pour faciliter la compréhension du dossier, nous reprenons ici quelques définitions, avec les numéros des comptes de bilan MCH2 et des références aux bases légales.

Actif (1) : une des deux composantes du bilan ; patrimoine financier et patrimoine administratif (art. 25 LFinEC ; rapport 18.022, chapitre 3.1).

Actifs de régularisation (104) : créances ou prétentions résultant de livraisons et de prestations de l'exercice budgétaire, non facturées ou sollicitées, mais qui doivent être affectées à la période comptable (dont l'impôt anticipé et les subventions fédérales à recevoir) ; dépenses effectuées avant la date de clôture du bilan ou des charges, qui doivent être grevées à la période comptable suivante. Évaluation à la valeur nominale. Le retraitement a donné lieu aux comptabilisations de la part cantonale à l'impôt fédéral direct 2017 non délimitée et à des ajustements de délimitation périodique.

Amortissement : « 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 » (art. 56 LFinEC). L'application des normes MCH2 aux immobilisations impacte les amortissements et par conséquent le compte de résultats. Le RLFinEC (art. 46, annexe 2) prescrit des taux d'amortissement qui diffèrent des taux employés jusqu'ici. Comme le taux découle de la catégorie dans laquelle l'immobilisation est classée, les reclassements ont un impact sur le compte de résultats. Autre changement : l'amortissement débute dès la mise en exploitation. Pour les immobilisations existantes, c'est la date de création de l'immobilisation dans le système qui a été considérée pour le calcul des amortissements qui découlent de la réévaluation. Dès 2018, la date de mise en exploitation sert de base au calcul des amortissements pour les nouvelles immobilisations. Avec la modification des durées d'amortissement et les réévaluations à la hausse effectuées, il en découle un surplus d'amortissement pour les années futures.

Autres capitaux propres (298) : rubrique non utilisée au bilan d'ouverture.

BCN : Banque cantonale neuchâteloise.

Bilan : document comptable faisant partie des comptes ; présentation des actifs (patrimoine) en regard des passifs (art. 24-25 LFinEC).

Bilan d'ouverture : une des conséquences du changement de modèle est une présentation standardisée du bilan d'ouverture, plus synthétique, à trois positions. Les détails auparavant contenus partiellement dans le bilan seront mentionnés dans l'annexe ou les autres éléments des comptes et rapports de l'État.

Capital propre (29) : une des deux composantes du passif. L'état détaillé du MCH2 augmente la transparence. Le résultat total modifie le capital propre au sens strict, c'est-à-dire l'excédent ou le découvert du bilan. Les attributions ou prélèvements touchant les financements spéciaux, les fonds ou les préfinancements influencent le capital propre au sens large.

Capitaux de tiers (20) : une des deux composantes du passif ; engagements de l'État résultant d'événements passés et susceptibles de donner lieu à l'avenir à des sorties de fonds (nouveau MCH2).

CCAP : Caisse cantonale d'assurance populaire.

CCFI : Contrôle cantonal des finances. Il doit vérifier les comptes 2018 et n'a pas encore audité les reclassements et retraitements effectués sur le bilan d'ouverture.

CDF : Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances.

Compte de résultats : document comptable faisant partie des comptes ; charges et revenus de la collectivité pour la période comptable ; trois niveaux de clôture, montrant l'excédent de charges ou de revenus de chacun : résultat d'exploitation, résultat de financement, résultat extraordinaire (art. 9, 24 et 26 LFinEC).

Compte des investissements : document comptable faisant partie des comptes ; dépenses et recettes pour la constitution ou l'augmentation de valeurs durables appartenant au patrimoine administratif (art. 10, 24 et 27 LFinEC, art. 5 RFinEC).

Consolidation : chapitre 3 LFinEC et RFinEC. « La consolidation consiste à rassembler les informations financières de plusieurs entités juridiquement autonomes et de présenter ces informations comme si l'on était en présence d'une seule et unique entité. Cette notion [...] implique une uniformisation et une harmonisation de l'information comptable » (art. 49 RFinEC). « Les entités contribuant de manière déterminante à une meilleure compréhension de la situation financière globale d'une collectivité seront consolidées, ce qui inclut : a) le législatif, l'exécutif, l'administration rapprochée, l'organisation judiciaire ainsi que les autorités indépendantes qui correspondent aux données financières figurant dans les budgets et les comptes des collectivités publiques neuchâteloises ; b) les institutions indépendantes ainsi que d'autres autorités et organisations du droit cantonal ou communal ; c) les entités de droit privé détenues par la collectivité ou dans lesquelles la collectivité détient des participations importantes ainsi que les syndicats intercommunaux » (art. 48 RFinEC). N'entrent pas dans le périmètre de consolidation les entités auxquelles la LFinEC ne s'applique pas : « La présente loi ne s'applique pas à la Banque cantonale neuchâteloise (BCN), à la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel, à la Caisse cantonale d'assurance populaire (CCAP) et à l'Établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP) » (art. 2 LFinEC).

Créances (101) : crédits à recouvrer et prétentions envers des tiers, facturés ou dus (les créances pas encore facturées sont au bilan comme actifs de régularisation). Évaluation à la valeur nominale. Des créances douteuses ont été retraitées.

Découvert du bilan (299) : cumul des excédents de charges de l'exercice et des exercices précédents ; transféré de l'actif au passif par le MCH2, présenté comme du capital propre, mais avec un signe négatif.

Disponibilités et placements à court terme (100) : fonds et avoirs à vue disponibles à tout moment (caisses, Poste, banques et cartes de crédit). Évalués à la valeur nominale.

ECAP : Établissement cantonal d'assurance et de prévention.

Engagements courants (200) : engagements provenant de livraisons, prestations ou autres activités d'exploitation exigibles ou pouvant le devenir en l'espace d'un an.

Engagements envers les financements spéciaux et des fonds des capitaux de tiers (209) : voir Financements spéciaux.

Engagements financiers à court terme (201) : engagements provenant d'opérations de financement d'une durée d'un an au maximum.

Engagements financiers à long terme (206) : engagements provenant d'opérations de financement d'une durée supérieure à un an (dont la part remboursable à la Confédération des prêts NPR, nouvelle politique régionale).

Évaluation : les articles 55 LFinEC et 45 RFinEC traitent de l'évaluation des capitaux de tiers et du patrimoine financier, les articles 56 LFinEC et 46 RFinEC de l'évaluation et de l'amortissement du patrimoine administratif.

Excédent / Découvert du bilan (299) : solde provenant des excédents et des déficits cumulés du compte de résultats ; signe négatif en cas de découvert.

Financements spéciaux (290) : « affectation obligatoire de moyens à la réalisation d'une tâche publique définie » (art. 48 LFinEC) ; allocation complète ou partielle de recettes à une tâche spécifique (recettes affectées), qui doit reposer sur une base légale ; il doit exister un rapport

causal entre la prestation fournie et le montant payé par le bénéficiaire. Les financements spéciaux et les fonds spéciaux sont rattachés au capital propre lorsque la collectivité publique est compétente pour modifier la base légale ou que la base légale lui laisse une marge de manœuvre considérable.

FkF : Groupe d'étude pour les finances cantonales créé par la CDF, auteur du MCH2.

Fonds enregistrés sous capital propre (291) : voir Financements spéciaux.

Immobilisations corporelles du patrimoine administratif (140) : dans le MCH2, sans les stocks, subventions d'investissement et immobilisations incorporelles. Inscrites au bilan au coût d'acquisition ou de production ; en l'absence de coûts ou si aucun prix n'a été payé, valeur vénale portée au bilan à titre de coût d'acquisition. Réévaluation : voir rapport 18.022, chapitre 4.5.

Immobilisations corporelles du patrimoine financier (108) : terrains non bâtis, acquisition de réserve de terrain, terrains tenus pour la compensation en nature, terrains similaires ; immeubles tenus à des fins de placement ou dans le cadre de la politique d'implantation pour une revente, immeubles qui ne sont plus nécessaires pour des tâches publiques ; installations en construction. Réévaluation : voir rapport 18.022, chapitre 4.5.

Immobilisations « en cours » ou « productives » : distinction MCH1 rendue caduque par la notion de mise en exploitation, d'où reclassement d'immobilisations.

Immobilisations incorporelles du patrimoine administratif (142) : nouvelle catégorie MCH2, logiciels seuls identifiés au bilan de l'État.

IPSAS : International Public System Accounting Standards (normes comptables internationales du secteur public).

LFinEC : Loi sur les finances de l'État et des communes, du 24 juin 2014, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. La loi modèle a été très largement suivie. Les choix opérés sont en grande majorité similaires à ceux des autres cantons. Seule la recommandation n° 19 relative à la réévaluation du patrimoine administratif et du patrimoine financier a été suivie de manière très hétérogène entre les cantons. Ainsi, seule la moitié des cantons a décidé de réévaluer son patrimoine administratif.

Marchandises, fournitures et travaux en cours (106) : marchandises et fournitures nécessaires à la fourniture des prestations, transférées par le MCH2 du patrimoine administratif au patrimoine financier. Stocks valorisés à la valeur d'acquisition, moins dépréciation éventuelle pour obsolescence.

MCH2 : modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes, dont la LFinEC (art. 77) prévoit l'introduction au 1^{er} janvier 2018 au plus tard. Il remplace le MCH1.

Mise en exploitation : date à partir de laquelle une immobilisation est réputée utilisable ou productive, date déterminante pour l'amortissement avec le MCH2 (rapport 18.022, chapitre 3.1.6.3).

Participations, capital social (145) : participations à la Confédération, aux cantons et concordats, aux communes et associations intercommunales, aux assurances sociales publiques, aux entreprises publiques et privées, aux organisations privées à but non lucratif, etc. Inscrites au bilan au coût d'acquisition ou de production ; en l'absence de coûts ou si aucun prix n'a été payé, valeur vénale portée au bilan ; titres de participations ajustés en cas de modification de leur valeur. Participations analysées et réévaluées à la valeur des fonds propres détenus par l'État. Exception prévue pour les entités exclues du champ d'application de la LFinEC, évaluées à la valeur nominale (selon modification de la LFinEC proposée par le rapport 18.022) : BCN, prévoyance.ne, CCAP, ECAP.

Passif (2) : une des deux composantes du bilan ; capitaux de tiers et capital propre (art. 25 LFinEC ; rapport 18.022, chapitre 3.2).

Passifs de régularisation (204) : engagements provenant des livraisons et prestations de l'exercice budgétaire, qui n'ont pas été facturées ou sollicitées, mais qui doivent être affectées à la période comptable.

Patrimoine : ressources sur lesquelles l'État a le contrôle du fait d'événements passés.

Patrimoine administratif (14) : une des deux composantes de l'actif ; « l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers affectés aux tâches publiques. Il peut se composer de biens d'investissement, de prêts, de subventions aux investissements, ainsi que de participations permanentes ou de dotations. Les biens constituant le domaine public et le patrimoine administratif sont inaliénables » (art. 5 LFinEC).

Patrimoine financier (10) : une des deux composantes de l'actif ; « Tout bien n'entrant pas dans la définition du patrimoine administratif appartient au patrimoine financier. Les terrains et leur équipement destinés à être revendus ultérieurement, en particulier dans le cadre de la promotion économique, appartiennent au patrimoine financier » (article 5 LFinEC).

Placements financiers (107) : placements d'une durée supérieure à un an, notamment prêts à des collectivités et fondations. Évalués à la valeur boursière, à la valeur des fonds propres (entités non cotées en bourse) ou à la valeur nominale (prêts).

Placements financiers à court terme (102) : placements d'une durée inférieure à un an.

Plan comptable : liste de numéros et libellés de comptes des comptabilités publiques, organisée en catégories complémentaires. Classification par nature : 3 Charges, 4 Recettes. Classification fonctionnelle : 0 Administration en général, 1 Ordre et sécurité publique, 2 Formation, 3 Culture, sports et loisirs, 4 Santé, 5 Sécurité sociale, 6 Trafic et télécommunications, 7 Protection de l'environnement et aménagement du territoire, 8 Économie publique, 9 Finances et impôts. Comptes de bilan : 1 Actif, 2 Passif. Investissements du patrimoine administratif : 5 Dépenses d'investissement, 6 Recettes d'investissement. Investissements du patrimoine financier : 7 Dépenses d'investissement du patrimoine financier, 8 Recettes d'investissement du patrimoine financier.

Préfinancements (293) : « montant prévu pour la réalisation d'un projet futur » (art. 49 LFinEC), rubrique non utilisée au bilan d'ouverture.

Prêts (144) : prêts à durée déterminée et prêts avec obligation de remboursement ; prêts conditionnellement remboursables au sens strict ; sans les prêts à des collectivités et fondations (à considérer comme des placements financiers). Évaluation à la valeur nominale. Réactivation de prêts totalement amortis mais remboursables, avec provision à court terme équivalente.

prévoyance.ne : Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel.

Provisions à court terme (205) : sorties de fonds probables ou attendues dans la période comptable suivante en raison d'événements passés. L'augmentation au bilan d'ouverture MCH2 comprend une estimation des provisions vacances et heures supplémentaires et une provision pour non-valeurs à déprécier (dont le dossier NHOJ).

Provisions à long terme (208) : sorties de fonds probables ou attendues au cours d'une période comptable ultérieure en raison d'événements passés ; provisions en lien avec prévoyance.ne et litiges en cours ; provisions pour la retraite des magistrats et pour risques sur prêts remboursables réactivés.

Reclassement, reclassification : première étape de l'ajustement au MCH2, adaptation au plan comptable harmonisé, passage du bilan MCH1 au bilan MCH2 (rapport 18.022, chapitre 3).

Réévaluation : voir Retraitement.

REI : Règlement concernant la détermination de l'estimation cadastrale des immeubles.

Réserve : prohibées (sauf exceptions ci-dessous) par le MCH2 (art. 56 LFinEC), les réserves existantes ont été reclassées dans les provisions à court terme et dans les engagements envers les financements spéciaux et les fonds de capitaux de tiers.

Réserve de lissage de revenus : future réserve, annoncée dans le rapport 18.022 (page 28). Le rapport 18.033 Dispositif de maîtrise des finances, chapitre 3.1, précise les intentions du Conseil d'État : création d'une réserve (modification de la LFinEC), attribution de 100 millions provenant de la réserve liée au retraitement (décret).

Réserve de politique budgétaire (294) : rubrique non utilisée au bilan d'ouverture.

Réserve de politique conjoncturelle : article 50 LFinEC. Le rapport 18.033 Dispositif de maîtrise des finances, chapitre 3.4, précise les intentions du Conseil d'État : nouvelles règles d'alimentation et de prélèvement (modification de la LFinEC), attribution de 110 millions provenant de la réserve liée au retraitement (décret).

Réserve liée au retraitement (introduction MCH2) (295) : compte de réserve pour comptabiliser les retraitements et réévaluations effectués lors du passage au MCH2 ; tous les ajustements en lien avec le patrimoine administratif. Tout ou partie du surplus d'amortissement peut être absorbé par cette réserve sur vingt ans au minimum. Pour les exercices 2018-2038, il ressort un surplus de 538'175'450 francs. L'article 62 RLFinEC prescrit les conditions d'utilisation de la réserve : outre l'absorption des amortissements excédentaires, elle doit servir à résorber le découvert (50 % du solde au moins) ; l'éventuel solde peut être affecté à une réserve de politique conjoncturelle. Le rapport 18.033 précise les intentions du Conseil d'État (rapport 18.022, pages 27-28).

Réserve liée au retraitement du patrimoine financier (296) : compte de réserve pour comptabiliser les retraitements et réévaluations effectués lors du passage au MCH2 ; bénéfices liés à la réévaluation du patrimoine financier. Le RLFinEC ne prescrit aucune règle quant à son utilisation. La réserve devrait être conservée pour absorber les futures moins-values sur vente imputables à l'application des principes et méthodes retenus pour le retraitement du bilan. Le Conseil d'État pourrait cependant décider un éventuel amortissement dans le cadre des opérations de bouclage.

Réserves des domaines gérés par enveloppe budgétaire (292) : article 47 LFinEC, rubrique non utilisée au bilan d'ouverture.

Retraitement, réévaluation : deuxième étape de l'ajustement au MCH2 (rapport 18.022, chapitre 4 ; section 4.5 : méthodes de réévaluation des bâtiments, terrains et autres immobilisations). Retraitement du patrimoine administratif et financier, des provisions et des comptes de régularisation selon règles LFinEC et normes MCH2 (art. 78 LFinEC). Comptabilisé dans le capital propre, selon l'origine des ajustements.

RLFinEC : Règlement général d'exécution de la LFinEC, du 20 août 2014.

SAP : progiciel de gestion intégré.

SBAT : service des bâtiments.

Seuil d'activation au bilan : 10'000 francs dans le MCH2 (MCH1 : 100'000 francs).

SFIN : service financier.

SRS-CSPCP : Conseil suisse de présentation des comptes publics, créé par la CDF pour suivre l'application du MCH2 par les cantons et les communes.

Subventions d'investissement (146) : nouvelle catégorie de patrimoine administratif, à côté des immobilisations corporelles.