

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur les finances de l'Etat et des communes
(LFinEC)**

(Du 28 août 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le Conseil d'Etat soumet à votre autorité le projet de révision totale de la loi sur les finances.

Le modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH1) qui a prévalu jusqu'ici et sur lequel est basé notre législation ne répond plus aux standards actuels, en particulier aux normes internationales édictées pour le secteur public (normes IPSAS), elles-mêmes dérivées des normes internationalement reconnues IFRS appliquées dans le secteur privé. Partant de ce constat, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a publié en 2008 un nouveau manuel « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes / MCH2 », qui reprend en bonne partie les normes IPSAS en les adaptant au contexte de notre structure fédéraliste, tout en assurant leur compatibilité avec le modèle comptable de la Confédération, lui aussi inspiré des normes IPSAS. La CDF recommande aux cantons et aux communes d'introduire les normes du MCH2 dans un délai de dix ans.

Fruit d'une collaboration étroite entre les instances de notre canton et de ses communes, la présente révision a pour ambition de présenter une loi unique en matière financière pour l'ensemble des collectivités neuchâteloises, une intention qui n'a, à notre connaissance, que peu d'équivalent en Suisse. La réunion des efforts des uns et des autres a ainsi conduit à l'élaboration de dispositions harmonisées entre les deux niveaux institutionnels basées sur le MCH2. Outre une meilleure lisibilité, une coordination accrue et une compréhension renforcée des règles financières régissant l'ensemble de nos collectivités, ce projet commun permet d'ores et déjà des synergies importantes en termes de ressources humaines et informatiques.

Parallèlement à la reprise des normes MCH2 proprement dites, la révision est de surcroît l'occasion de moderniser la gestion publique et d'améliorer le pilotage financier en général, de revisiter le mécanisme de maîtrise des finances ainsi que d'autres aspects tels que le droit des crédits. Le projet de gouvernance des partenariats n'est en revanche qu'indirectement lié à la présente révision et fera l'objet d'un traitement distinct.

En matière de pilotage financier, le plan financier de législature sera mis à jour chaque année. Renommé « plan financier et des tâches » il deviendra un instrument central de gestion financière. Conjointement, la loi révisée ancre la possibilité d'introduire la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (entités GEM) basée sur un système de comptabilité analytique, qui offrira une véritable alternative à l'externalisation juridique d'entités nécessitant une gestion plus flexible de leurs activités et ressources.

Le mécanisme du frein à l'endettement sera renforcé dans ses principes essentiels. Au niveau de l'Etat, l'équilibre budgétaire devra être obtenu de manière roulante sur des périodes quadriennales, ce qui autorisera une certaine souplesse et permettra de tenir partiellement compte de la situation conjoncturelle. L'excédent de charges pour une année donnée ne pourra toutefois dépasser un pour cent des revenus déterminants. Sur le plan communal, la règle de l'équilibre budgétaire annuel sera maintenue, tout comme la possibilité d'y déroger lorsque le déficit est couvert par le capital propre. Le dispositif renforcé prévoit de surcroît que le déficit d'une commune ne pourra à l'avenir excéder 10% du capital propre, un dépassement supérieur devant être compensé durant le second exercice qui suit. De la même manière, tout découvert communal devra être amorti à raison de 20% sur cinq ans. Le degré d'autofinancement autorisé variera en fonction de la situation d'endettement. C'est ainsi qu'un degré d'autofinancement de 110% sera par exemple exigé pour un endettement très élevé. Le Grand Conseil pourra par analogie aux dispositions actuelles déroger à la majorité de trois cinquièmes aux limites du frein en cas de circonstances extraordinaires (catastrophe de grande ampleur, profonde récession notamment); la dérogation sera limitée à deux ans au plus et l'accroissement du découvert dépassant la limite autorisée par le frein devra par la suite être amorti à raison de 20% sur cinq ans. Le Conseil général aura quant à lui la possibilité de déroger aux règles du frein à la majorité des deux tiers des membres présents une fois par période administrative. Des dispositions permettront durant une période transitoire de cinq ans, de faciliter le passage aux nouvelles règles pour l'Etat et les communes.

Le découvert initial de l'Etat sera si possible progressivement amorti sur la durée, en fonction de l'excédent disponible après attribution à une réserve de politique conjoncturelle et aux autres réserves légales. Tout découvert initial des communes au moment du passage aux normes du MCH2 sera quant à lui amorti en principe à hauteur de 20%, avec possibilité de réduire le taux à 10% au plus pour les situations difficiles liées au refinancement de la caisse de pensions.

Dans le domaine du droit des crédits, les seuils déterminants requérant la majorité qualifiée du Grand Conseil seront élargis de 5.000.000 à 10.000.000 francs pour les dépenses uniques et les modifications des dispositions en matière fiscale, et de 500.000 à 1.000.000 francs pour les dépenses renouvelables. Par ailleurs sont concrétisées sur le plan légal, avec les mêmes seuils, les dispositions du frein au démantèlement social sur la base du contre-projet du Grand Conseil, adopté lors du scrutin populaire du 17 juin 2012. La compétence du Conseil d'Etat en matière de crédit budgétaire sera élargie à 1.000.000 francs. Il aura conjointement la possibilité de décider lui-même des dépassements sans en référer au Grand Conseil, pour autant que le dépassement soit intégralement compensé de manière idoine. Au niveau communal, c'est le Conseil général qui sera appelé à décider des compétences de son exécutif en matière de crédits. Des reports de crédits (tranches de paiement non utilisées) sous forme de réserves pourront être effectués sous le contrôle de l'exécutif pour les projets en cours qui ont pris du retard et pour les entités GEM (gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations). Les financements spéciaux continueront d'être possibles. Toutefois, les fonds alimentés par des attributions budgétaires uniquement ne seront plus admis. Des préfinancements pour des projets financièrement importants ainsi que l'utilisation d'une réserve conjoncturelle seront autorisés à certaines conditions.

S'agissant des états financiers, le compte de fonctionnement sera renommé « compte de résultats » et comprendra une clôture à trois niveaux. Les états financiers seront complétés par un tableau des flux de trésorerie ainsi que par une annexe nettement plus développée qu'actuellement. Les postes du bilan devront correspondre au plus près aux valeurs réelles, de manière à tendre vers le principe de l'image fidèle (« true and fair view »). Dans cette optique, les amortissements supplémentaires seront prohibés. Les comptes des collectivités seront consolidés, en y intégrant à terme les entités autonomes contrôlées par la collectivité ou dans lesquelles la collectivité détient des participations importantes. Ce faisant, il sera possible de disposer d'une vue plus transparente de la situation patrimoniale réelle de la collectivité.

Au vu des impératifs techniques de mise en œuvre ainsi que du temps nécessaire au traitement politique de cet objet, le Conseil d'Etat table à ce stade sur une entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1^{er} janvier 2015, avec un délai supplémentaire de deux ans pour l'Etat et les communes s'agissant de l'implémentation technique du plan comptable MCH2 dans les applications informatiques, qui nécessiteront de cas en cas de profondes adaptations. Ainsi, la première présentation des états financiers conforme au MCH2 pourrait pour l'Etat et certaines communes n'être concrétisée qu'avec le budget 2017 et la planification financière 2018-2020. Dans ce scénario, les comptes 2015 et 2016 seront clôturés selon les anciennes dispositions. Un retraitement de l'ensemble des postes du bilan au 01.01.2017 sera entrepris. Le bilan d'ouverture qui en sera issu donnera lieu à un rapport à l'attention du législatif durant l'exercice 2017. Si les conditions le permettent, il va de soi que le MCH2 pourra être introduit plus tôt. En revanche, les autres dispositions contenues dans la loi, telles que celles régissant les mécanismes de maîtrise des finances ou le droit des crédits, commenceront à s'appliquer dans leurs composantes essentielles dès l'année de mise en œuvre de la loi.

Le retraitement des divers postes du bilan ne devrait pas avoir d'incidences sur le résultat d'exercice ou sur l'endettement. En revanche, on peut escompter une augmentation des fonds propres portés au bilan (respectivement une diminution du découvert net) compte tenu des réserves latentes existant généralement dans toutes les collectivités.

Les nouvelles dispositions imposeront une discipline accrue de la part des exécutifs et des législatifs en matière financière, notamment s'agissant de la constitution de fonds et réserves. Les législatifs ne pourront plus apporter des modifications discrétionnaires aux comptes qui leur sont présentés. Soit ils les accepteront, soit ils les renverront à l'exécutif pour modification en se fondant sur les recommandations de l'organe de révision.

Cette réforme répond aux souhaits exprimés à différentes reprises par le Grand Conseil d'améliorer la transparence et le pilotage financier de l'Etat. Les révisions proposées forment un ensemble cohérent respectant les normes du MCH2. De ce fait, nous recommandons au Grand Conseil de veiller à maintenir cette compatibilité lors du traitement des éventuels amendements qui seront déposés.

1. INTRODUCTION

1.1 Buts de la nouvelle loi

Les buts principaux de la nouvelle loi se concentrent autour des thématiques suivantes:

- Amélioration de la gouvernance financière de l'Etat et des communes;

- Introduction d'une gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations dans le cadre de la modernisation des processus de gestion internes à l'Etat;
- Adaptation du mécanisme de frein à l'endettement aux défis financiers auxquels l'État, mais aussi les communes sont confrontés;
- Clarification et simplification des procédures en lien avec le droit des crédits;
- Reprise des normes du MCH2 dans notre législation, pour rendre cette dernière compatible avec les standards en vigueur pour les cantons et communes;
- Concrétisation du frein au démantèlement social voté par le peuple le 17 juin 2012.

L'enjeu complémentaire, mais de taille, consiste à réussir ensemble, Etat et communes, ces adaptations indispensables, qui nécessitent des changements importants dans l'organisation, la formation et les applications informatiques. Le regroupement dans un seul corps juridique pour nos deux niveaux de collectivités des dispositions en matière de gestion budgétaire et financière est un premier pas dans cette direction.

1.2 Principaux changements apportés par la nouvelle loi

Les changements les plus saillants apportés par la nouvelle loi sur les finances, regroupés selon les thématiques évoquées au point précédent, peuvent se décliner comme suit:

Nouvelle gouvernance financière

- Renforcement du rôle de la planification financière comme instrument de pilotage stratégique. La planification financière donnera chaque année lieu à un rapport d'information au législatif.
- Création des bases juridiques permettant l'introduction de la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (GEM). Ce mode de gestion deviendra progressivement la règle à l'Etat. Les entités GEM disposeront d'une enveloppe de fonctionnement définie en charges nettes, assortie d'objectifs et d'indicateurs de gestion. Des mandats de prestations quadriennaux seront conclus entre l'exécutif et les départements, puis entre ces derniers et les entités GEM sur une base annuelle.
- Extension au 30 juin du délai de traitement par le législatif du rapport sur les comptes révisés par l'organe de contrôle. Approbation ou rejet en bloc des comptes par le législatif.

Politique financière et maîtrise des finances

- Définition de mécanismes de maîtrise des finances distincts mais similaires dans leurs intentions pour l'Etat et les communes, renforcés à partir des règles existantes.
- Principe de l'équilibre budgétaire avec fluctuations autorisées à certaines conditions. Pour l'Etat, équilibre budgétaire à réaliser de manière roulante sur quatre ans.
- Degré d'autofinancement minimum exigé en fonction de la situation d'endettement de la collectivité.
- Instauration d'une réserve de politique conjoncturelle, utilisable en cas de mauvaise conjoncture, alimentée à la clôture des comptes avec une partie (50% minimum pour l'Etat) des excédents de revenus disponibles.

- Amortissement de l'éventuel découvert initial des communes à raison de 20%, avec possibilité pour le Conseil d'Etat d'autoriser d'abaisser le taux à 10% au plus lorsque le découvert est particulièrement important (risque existant suite au refinancement de prévoyance.ne).

Droit des crédits

- Augmentation des seuils déterminants nécessitant la majorité requise pour l'application du frein aux dépenses au niveau de l'Etat. Les limites passeront de 5.000.000 à 10.000.000 francs pour les dépenses uniques ou pour les modifications des dispositions en matière fiscale, et de 500.000 à 1.000.000 pour les dépenses renouvelables. Est par ailleurs introduit avec les mêmes seuils le frein au démantèlement social, sur la base du contre-projet du Grand Conseil adopté lors du scrutin populaire du 17 juin 2012.
- Élargissement de la notion de crédit d'engagement aux engagements pluriannuels du compte de résultat ainsi qu'aux cautions et garanties.
- Dépassements de crédits décidés par le Conseil d'Etat jusqu'à sa limite de compétence, ou au-delà pour autant que les dépassements soient intégralement compensés. Ajustement de la compétence budgétaire du Conseil d'Etat de 400.000 à 1.000.000 francs. Au niveau communal, règlement des compétences en matière budgétaire fixé par le Conseil général.
- Report de crédit (tranche de paiement non utilisée) possible par le biais de réserves, sous le contrôle de l'exécutif, pour les projets en cours faisant l'objet d'un crédit d'engagement et pour les entités GEM.
- Financement spécial autorisé comme actuellement. En revanche, suppression des fonds alimentés exclusivement par des attributions budgétaires et intégration des domaines concernés dans le compte de résultats.
- Ancrage légal du système de préfinancement pour un projet important et de la réserve de politique conjoncturelle.

États financiers et présentation des comptes

- Ajout d'un tableau des flux de trésorerie et annexe aux comptes nettement plus développée.
- Résultat présenté selon trois niveaux de clôture.
- Interdiction des amortissements supplémentaires.
- Large application du principe de "juste valeur" dans l'évaluation des valeurs figurant au bilan.
- Consolidation systématique des entités autonomes contrôlées par la collectivité ou dans lesquelles la collectivité détient des participations importantes.
- Révision annuelle des comptes par un organe de révision agréé (CCFI pour l'Etat, organe de révision externe pour les communes), qui vérifiera leur conformité avec la LFinEC, et dont le rapport proposera au législatif d'approuver les comptes ou de les renvoyer à l'exécutif.

Règles de gestion

- Définition des conditions-cadres pour la mise en place d'un contrôle de gestion, complétée par un système de contrôle interne.
- Ancrage du principe de la tenue d'une comptabilité analytique adaptée aux besoins.

1.3 Articulation du présent rapport

Le présent rapport met en relief à chaque fois que cela est pertinent:

- a) Situation actuelle
- b) Normes du MCH2
- c) Nouvelle solution proposée.

Il est articulé de la manière suivante:

- Contexte de la révision (→ *Chapitre 2*)
- Organisation du projet et options de départ (→ *Chapitre 3*)
- Grands axes des révisions proposées (→ *Chapitres 4 à 8*)
 - Nouvelle gouvernance financière (→ *Chapitre 4*)
 - Politique financière et maîtrise des finances (→ *Chapitre 5*)
 - Droit des crédits (→ *Chapitre 6*)
 - États financiers (→ *Chapitre 7*)
 - Présentation des comptes (→ *Chapitre 8*)
- Conséquences financières et en personnel (→ *Chapitre 9*)
- Compatibilité du projet avec la réforme de l'Etat et le redressement des finances (→ *Chapitre 10*)
- Vote du Grand Conseil (→ *Chapitre 11*)
- Planification de la mise en œuvre (→ *Chapitre 12*)
- Résultat de la consultation du projet (→ *Chapitre 13*)
- Commentaires des dispositions légales (→ *Chapitre 14*)
- Classement d'interventions parlementaires (→ *Chapitre 15*)
- Conclusions (→ *Chapitre 16*)
- Projet de loi
- Annexes

2. CONTEXTE

2.1 Nouveau modèle de compte harmonisé des cantons et des communes (MCH2)

2.1.1 Historique

Les premières tentatives d'uniformisation de la ou des comptabilités du domaine public datent de 1950. C'est en effet durant cette année que la Confédération, les cantons et les communes ont décidé de revoir leur système comptable.

De ce premier pas vers l'harmonisation sont toutefois ressorties trois visions différentes. Alors que les besoins de la Confédération orientaient son choix vers une approche caméralistique (modèle de la comptabilité de caisse ou *cash basis accounting*), les cantons choisirent un système combinant à la fois les principes de la comptabilité double et les principes caméralistiques, en séparant les opérations ordinaires de celles dites extraordinaires. Les communes, quant à elles, s'inspirèrent des systèmes de l'économie privée (notamment du compte de résultat).

Pour faire suite à cet échec relatif, les membres de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) lancèrent en 1970 une nouvelle réflexion allant dans le sens d'une harmonisation des comptes. De leurs efforts sont nés un recueil de comptabilité publique (en 1977), puis en 1981, un premier modèle comptable harmonisé (MCH1). Le MCH1 fut d'ailleurs un succès puisqu'il a été adopté par une large majorité des cantons et des communes.

Aujourd'hui, les collectivités sont confrontées à de nouveaux défis tant en matière de gestion que de communication des informations financières. Le MCH1, élaboré il y a plus de 30 ans, ne permet plus de gérer une organisation et des opérations de plus en plus complexes et ne répond plus aux exigences de transparence demandées actuellement. Pour satisfaire à ces nouvelles obligations et dans une perspective de réforme interne, la Confédération a adopté dès 2007 un nouveau modèle comptable (NMC), passant d'un système caméralistique à un système de comptabilité d'exercice. Ce nouveau modèle s'inspire notamment d'une structure venant du domaine privé ainsi que des normes « International Public Sector Accounting Standards » (IPSAS).

La Conférence des directeurs cantonaux des finances a pour sa part adopté en 2008 un nouveau manuel intitulé « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes / MCH2 ». Ce nouveau modèle est appelé à harmoniser l'ensemble des comptabilités de la Confédération, des cantons et des communes. Il est recommandé aux cantons (et aux communes) de l'introduire dans un délai de dix ans, soit d'ici 2018.

Profitant de ce nouvel élan, une grande partie des cantons et des communes ont adopté ou sont en train d'adopter le MCH2, qui est l'équivalent du NMC au niveau cantonal et communal. Signalons à ce sujet que les cantons de Zurich, Genève et Lucerne ont opté pour un modèle très proche des normes IPSAS (le MCH2 est un modèle inspiré des normes IPSAS, dont il ne respecte pas toutes les règles, en raison notamment de spécificités helvétiques).

2.1.2 Objectifs du MCH2

Le but principal du MCH2 est d'harmoniser la présentation des comptes communaux et cantonaux de manière à:

- faciliter la coordination en matière de politique budgétaire,

- rendre comparables les données statistiques destinées à la péréquation financière,
- améliorer la transparence des comptes vis-à-vis des intéressés (citoyens, bailleurs de fonds, élus, médias, etc.),
- améliorer la qualité de la statistique financière.

Le MCH2 vise également, autant que possible, à uniformiser la présentation des comptes des cantons avec le nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération.

Il convient en outre d'ajouter que les divergences entre les normes internationales privées et les normes comptables actuellement en vigueur (MCH1) devraient être réduites. En particulier, le nouveau modèle comptable veut rendre possible une information transparente en mettant en avant le principe de l'image fidèle et en interdisant notamment la constitution de réserves cachées ou les évaluations effectuées de façon arbitraire. À plus long terme, le nouveau modèle comptable devrait ainsi permettre de:

- répondre aux nouvelles exigences en matière de comptabilité publique (normes IPSAS),
- rapprocher encore la comptabilité publique de celle de l'économie privée,
- obtenir une plus grande efficience grâce à de nouveaux logiciels.

2.1.3 Sources du MCH2

Concernant l'élaboration des nouvelles normes comptables, l'on peut retenir plusieurs sources d'influence:

- les normes comptables internationales ou IAS (International Accounting Standards) qui font elles-mêmes partie des normes IFRS (International Financial Reporting Standard),
- les normes IPSAS qui sont des normes comptables internationales pour le secteur public découlant des normes IFRS,
- les recommandations SWISS GAAP RPC qui sont les recommandations relatives à la présentation des comptes suisses.

Concernant l'interprétation des normes et leur mise en œuvre, il s'agira également de tenir compte des sources suivantes:

- la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (KKAG-CACS) qui a émis un plan comptable plus détaillé, fournissant un complément aux recommandations issues du MCH2 et facilitant ainsi sa mise en application,
- le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP) qui a pour objectif de promouvoir l'uniformité, la transparence et la comparabilité des états financiers des collectivités publiques suisses. Dans ce contexte, il a notamment émis des compléments aux recommandations du manuel MCH2,
- les réformes engagées dans différents cantons (spécialement celui de Zurich, reconnu comme étant l'un des meilleurs élèves) ainsi qu'au niveau de la Confédération,
- les exigences de la statistique financière internationale.

2.1.4 Destinataires du MCH2

Les destinataires et utilisateurs des comptes publics et privés sont multiples.

La comptabilité publique a un cercle de **destinataires internes**:

- organes de direction des unités d'exécution (chefs de service),
- états-majors centraux (finances, ressources humaines, etc.),
- organes de contrôle des finances,
- instances parlementaires (législatif et exécutif),

et des **destinataires externes** comprenant les intéressés suivants:

- grand public,
- organes de surveillance des communes,
- organes fédéraux en charge de la statistique financière,
- collectivités territoriales de même niveau,
- services économiques généraux,
- créanciers,
- institutions opérant sur les marchés de capitaux,
- agences de notation,
- institutions internationales.

2.2. Redressement des finances et réforme de l'Etat

Le redressement des finances et la réforme de l'Etat est un thème qui a passablement occupé la dernière législature et qui sera encore au centre de la nouvelle. Le Grand Conseil a adopté en février 2010 un rapport accompagné d'un décret libérant notamment un crédit d'engagement de 16 millions de francs devant permettre la réalisation du projet. Il s'agit du fameux rapport 10.002.

Le projet prévoit un programme décliné en quatre axes:

Planification financière roulante

Anticipant les exigences du MCH2, l'Etat a introduit une planification financière roulante avec l'élaboration du budget 2010. Ainsi, ce nouvel outil de conduite financière permet de réviser chaque année, lors de l'élaboration du budget, les trois années de planification financière qui suivent ce dernier. Cet instrument offre un horizon élargi des perspectives financières et doit permettre d'inscrire les mesures de redressement sur le moyen et long terme.

Redressement des finances

Se basant sur une expertise de l'IDHEAP mettant en évidence un déficit structurel dans le canton de Neuchâtel, le Grand Conseil avait admis la nécessité d'économies à réaliser sur 6 ans, par une réduction des charges et une augmentation des revenus, devant permettre au canton de disposer de finances assainies.

Gouvernance des partenariats

Au cours de la précédente législature, le Conseil d'Etat peut se féliciter d'une bonne maîtrise de la progression des charges sur lesquelles il a une emprise directe. Toutefois, il n'en va pas de même pour les charges de transfert dont l'augmentation permanente n'est pas maîtrisée et qui contraint l'administration centrale à porter une part essentielle du redressement des finances. La maîtrise de l'évolution des charges de transfert constitue donc un enjeu majeur du redressement des finances. La gouvernance des partenariats doit, en parallèle à la présente LFinEC, reposer sur des principes portant notamment sur les organes, les objectifs stratégiques, les compétences et responsabilités, le contrôle et le suivi, ainsi que sur les finances des entités partenaires.

Le Conseil d'Etat souhaite introduire ces mesures par étapes et ainsi véritablement piloter les partenariats qui portent sur des montants très importants d'environ 700 millions de francs par année (subventions accordées, sans l'aide aux personnes physiques et sans les subventions aux communes). Le potentiel de gains d'efficience et d'efficacité est considérable.

Réforme du gouvernement et de l'administration

Si la maîtrise des charges de transfert est un volet important du redressement des finances, l'autre consiste à moderniser la conduite du gouvernement et des services de l'Etat afin d'évoluer d'une conduite financière contraignante vers une conduite financière responsable. La gestion du gouvernement et des unités organisationnelles doivent s'orienter vers les usagers, les prestations et des objectifs accompagnés par de nouveaux outils tels que la comptabilité analytique. Sur le plan financier, il doit permettre d'inventorier à terme les prestations de l'Etat et de se poser les bonnes questions sur leur efficience, leur efficacité et leur pertinence. Des priorités pourront être fixées, les doublons évités.

Le rapport 10.002 s'est d'abord concrétisé par la mise en place de la planification financière roulante. Les principes de gouvernance des partenariats seront élaborés par étapes et soumis au Grand Conseil. La réforme du gouvernement et de l'administration a reçu une nouvelle impulsion fin 2012 avec l'introduction du programme GEM-Light (cf. chapitre 4.4). Toutefois, les objectifs du décret 10.002 ne sont pas encore atteints et les finances pas totalement assainies. La réalisation du programme 10.002 franchit une nouvelle étape par la présentation de la nouvelle loi sur les finances faisant l'objet du présent rapport.

2.3 Principales bases légales actuelles en matière financière

2.3.1 Constitution cantonale, du 24 septembre 2000 (RSN 101)

L'article 42 Cst. mentionne que les décrets entraînant des dépenses sont soumis (au même titre que les lois d'ailleurs) au référendum facultatif, tout en précisant que le budget et les comptes sont exclus du référendum.

Les attributions du Grand Conseil sont réglées à l'article 57 Cst.: Le Grand Conseil arrête le budget et approuve les comptes, autorise le recours à l'emprunt et fixe la limite de l'endettement. Cet article fixe à trois cinquièmes des membres du Grand Conseil la majorité requise lors de l'adoption de lois ou décrets impliquant de déroger aux mécanismes du frein à l'endettement, d'adopter de nouvelles dépenses importantes, d'augmenter ou de réduire de manière importante les recettes fiscales, ainsi que d'adopter des économies importantes pour le canton en vue de respecter les dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement.

Le Conseil d'Etat est plus particulièrement compétent pour préparer le projet de budget et présenter les comptes (art. 71 Cst.). Dans la première année de législature, il présente au Grand Conseil (art. 80 Cst.) un programme politique, dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire au cours de cette législature. Il accompagne ce programme d'un plan financier. Le Grand Conseil prend connaissance du programme et du plan. Il en fait l'objet d'un débat.

2.3.2 *Loi sur les finances (LFIN), du 21 octobre 1980 (RSN 601)*

La loi sur les finances régit la gestion budgétaire et financière de l'Etat, ainsi que la répartition des compétences décisionnelles, sur la base de la Constitution cantonale. Elle a subi quelques révisions partielles en 1991, 1996, 1998, 2001, 2002, 2005 et 2012. La principale modification a porté sur l'introduction en 2005 du dispositif actuel de frein à l'endettement.

La loi sur les finances est complétée par différents arrêtés et directives précisant ses modalités d'application dans certains domaines spécifiques (engagement des dépenses et crédits supplémentaires, placement des disponibilités des fonds, pilotage des investissements, conditions à l'octroi de subsides d'exploitation).

2.3.3 *Loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 (RSN 171.1)*

Les ressources financières des communes, tout comme leur gestion budgétaire et financière, sont plus spécifiquement réglées aux articles 42 à 65 de la loi sur les communes. Sont également précisées les compétences du Conseil d'Etat en matière de surveillance financière des communes. C'est ainsi par exemple que le Conseil d'Etat peut obliger une commune à revoir sa fiscalité si le budget prévoit un déficit supérieur à la fortune nette.

Le règlement sur les finances et la comptabilité des communes, adopté par le Conseil d'Etat en date du 18 mai 1992 (RSN 171.15), fixe sur le plan opérationnel les règles et principes applicables en matière financière.

2.3.4 *Décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971 (RSN 601.10)*

Le décret sur les amortissements de l'Etat et des communes délimite la valeur d'inscription des biens à l'actif du bilan, pose les règles et fixe les taux d'amortissement applicables.

Les directives aux communes concernant les amortissements, du 5 décembre 1994 (RSN 171.150), contiennent quant à elles des dispositions complémentaires applicables spécifiquement aux communes.

2.3.5 *Loi sur les subventions (LSub), du 1^{er} février 1999 (RSN 601.8)*

Nous achevons ce tour d'horizon en mentionnant, pour être complet, la loi sur les subventions ainsi que son règlement d'application, qui fixent les dispositions cadres applicables lorsque l'Etat alloue des subventions. Ces dispositions ne sont toutefois pas directement concernées par les révisions proposées par le présent rapport.

3. ORGANISATION DU PROJET ET OPTIONS DE DEPART

3.1 Organisation du projet

Contrairement à la plupart des autres régions, l'Etat et les communes de notre canton ont d'emblée décidé d'unir leurs forces pour élaborer un projet commun, et dégager ainsi d'utiles synergies.

Une structure de projet a été mise sur pied et un chef de projet à plein temps engagé, épaulé dès le second semestre 2012 par un assistant employé à 40%.

La structure de projet, chapeautée par deux comités de pilotage (MCH2 et Législation), comprend des représentants de l'Etat (service financier, service des communes, service juridique, secrétariat général du DJSF/DFS, contrôle cantonal des finances) et des communes (Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Val-de-Ruz, Val-de-Travers, Neuchâtel). Le projet est articulé autour des quatre modules représentés ci-dessous.

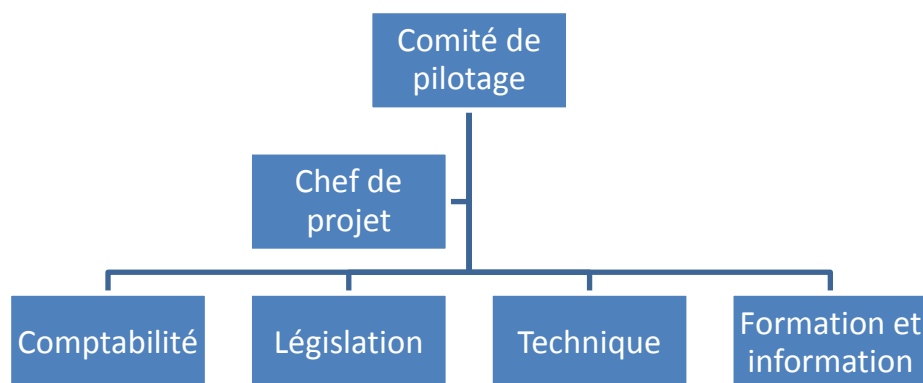


Illustration 1: Structure du projet MCH2

La mise en place de normes comptables ne se résume pas à appliquer de simples règles techniques mais doit également intégrer un facteur humain (pratique actuelle, compréhension des nouvelles normes, difficulté d'application). Ce facteur prend en effet une importance considérable dès lors qu'une multitude de personnes est concernée (utilisateur, décideur, etc.). Cette problématique a conduit le groupe Comptabilité à établir, avant toute chose, un état des lieux et une analyse sommaire des conséquences du passage au MCH2. Sur cette base le chef de projet a établi un préconcept de formation, qui a été validé par le comité de pilotage MCH2. La prochaine étape consistera à détailler ce concept et à le mettre en œuvre.

Le groupe Législation a dans une seconde phase entrepris d'analyser les bases légales à réviser, puis de formuler les nouvelles dispositions juridiques à partir du résultat des travaux du groupe Comptabilité, de la loi-modèle, du projet de modernisation de l'Etat, du redressement des finances, ainsi que des dispositions financières actuelles.

L'accent est à ce stade d'avancement mis dans la préparation de la mise en œuvre (module Technique, module Formation et information), qui revêt à l'instar de la phase conceptuelle, une importance cruciale dans le succès du projet.

3.2 Options de départ

3.2.1 Choix des normes comptables applicables

La question qu'il convenait préalablement de trancher, fondamentale, concernait le choix des normes comptables que notre canton allait choisir, parmi les trois options suivantes:

- normes internationales IPSAS pour le secteur public (choix des cantons de Genève, Zurich et Lucerne),
- normes officielles MCH2 de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, adaptation un peu moins contraignante aux réalités de notre pays des normes IPSAS,
- propres normes reprenant partiellement les normes officielles IPSAS ou/et MCH2.

Il est clairement apparu d'emblée que notre canton (et ses communes) devait reprendre les normes officielles du MCH2 édictées sous l'égide de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, à la fois pour des questions pratiques (un manuel et une loi-modèle existent) et afin de disposer d'une solution harmonisée avec les autres collectivités de notre pays, dont la grande majorité a également fait ce choix.

Il était au demeurant hors de question de construire une loi avec des normes *sui generis* ne s'inspirant que partiellement des normes reconnues. Le but du Conseil d'Etat et des communes parties prenantes au projet est donc d'adopter intégralement les normes MCH2, qui seront à l'avenir la référence pour l'Etat et ses communes. Les institutions subventionnées tout comme d'une manière générale les organismes entrant dans le périmètre de consolidation de l'Etat ou d'une commune seront tenus d'appliquer, par analogie, les normes du MCH2, ou des normes comparables du secteur privé ou de branches particulières (p. ex. hôpitaux).

3.2.2 Choix du mode de révision légal, total ou partiel

La loi-modèle sur les finances (LMFC), qui accompagne le nouveau modèle comptable harmonisé, fournit une base à l'élaboration d'une législation sur le régime financier et la gestion budgétaire qui soit conforme au MCH2.

Au moment d'initier les travaux s'est posé la question de savoir comment mettre en œuvre les principes qu'elle énonce lors de l'introduction du nouveau modèle comptable dans les collectivités publiques neuchâteloises.

Deux solutions paraissaient envisageables:

- la reprise et l'application du modèle proposé, au besoin avec des modifications en rapport avec les spécificités neuchâteloises, et parallèlement l'abrogation de la législation actuelle régissant le domaine de la gestion financière, ou
- l'adaptation du cadre légal neuchâtelois aux spécificités du projet de loi-modèle.

Partant du constat que le cadre légal neuchâtelois est plutôt ancien d'une part, et qu'il ne couvre plus de manière optimale toutes les questions inhérentes à la gestion financière d'autre part, il a paru opportun de procéder à une révision totale de notre législation. Ce faisant, la loi-modèle offrait une structure adéquate, à partir de laquelle les réflexions pouvaient être menées. Dans la suite des travaux, nous nous sommes appliqués à nous en tenir, chaque fois que cela était possible, aux dispositions de la loi-modèle, sorte de fil

conducteur, qui couvre tous les aspects abordés par le MCH2, et au-delà, certains aspects liés à la conduite financière et budgétaire globales.

La révision qui vous est proposée, bien entendu adaptée au contexte neuchâtelois, s'inspire ainsi largement des dispositions de la loi-modèle, tant par l'ossature retenue que par le contenu.

3.2.3 *Loi unique pour l'Etat et les communes*

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, des dispositions financières distinctes régissent l'Etat d'une part, et ses communes de l'autre. Cette séparation légistique se retrouve dans pratiquement tous les cantons, même après le passage aux normes du MCH2.

Le groupe de projet a rapidement reconnu l'intérêt qu'il y aurait à édicter des dispositions communes harmonisées, régissant la gestion financière de nos deux niveaux de collectivité, d'autant qu'il n'y avait a priori aucune raison légitime de prévoir des règles de droit différentes. La seule réserve, que nous pensons avoir pu écarter, tenait au risque de manque de lisibilité, de confusion ou de surcharge légistique liée à l'entrecroisement dans un même texte de loi, de références à des autorités différentes, ainsi qu'à certaines spécificités propres à l'Etat ou aux communes. Après analyse, nous estimons qu'un tel regroupement dans une loi unique non seulement ne nuit pas à la lisibilité d'ensemble, mais confère en même temps une force et un impact supplémentaires que l'on peut déclamer ainsi: *voici dans une même loi et avec des dispositions harmonisées comment est régie la gestion financière de notre Etat et de ses communes*. Ce choix répond également à l'évolution constatée depuis quelques années, qui voit la santé des finances d'un canton évaluée en intégrant celles de ses communes.

Nous soumettons en conséquence à l'approbation de votre autorité une seule loi régissant la gestion financière de l'Etat et des communes.

La loi sur les finances actuelle de l'Etat, tout comme les dispositions financières contenues dans la loi sur les communes seront conjointement abrogées.

3.2.4 *Déclinaison des nouvelles dispositions légales*

La législation en matière financière pour l'Etat et les communes sera déclinée autour des dispositions juridiques suivantes, étant entendu que celles figurant au niveau de la Constitution demeureront inchangées:

- loi sur les finances pour l'Etat et les communes (LFinEC);
- réglementation d'application de la loi sur les finances pour l'Etat et les communes, qui prendra vraisemblablement la forme d'un règlement général commun et de règlements spécifiques pour l'Etat et les communes.

Les autres dispositions financières figurant dans la loi sur les communes, de même que le décret sur l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, seront abrogés.

4. NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE

4.1 Vue d'ensemble

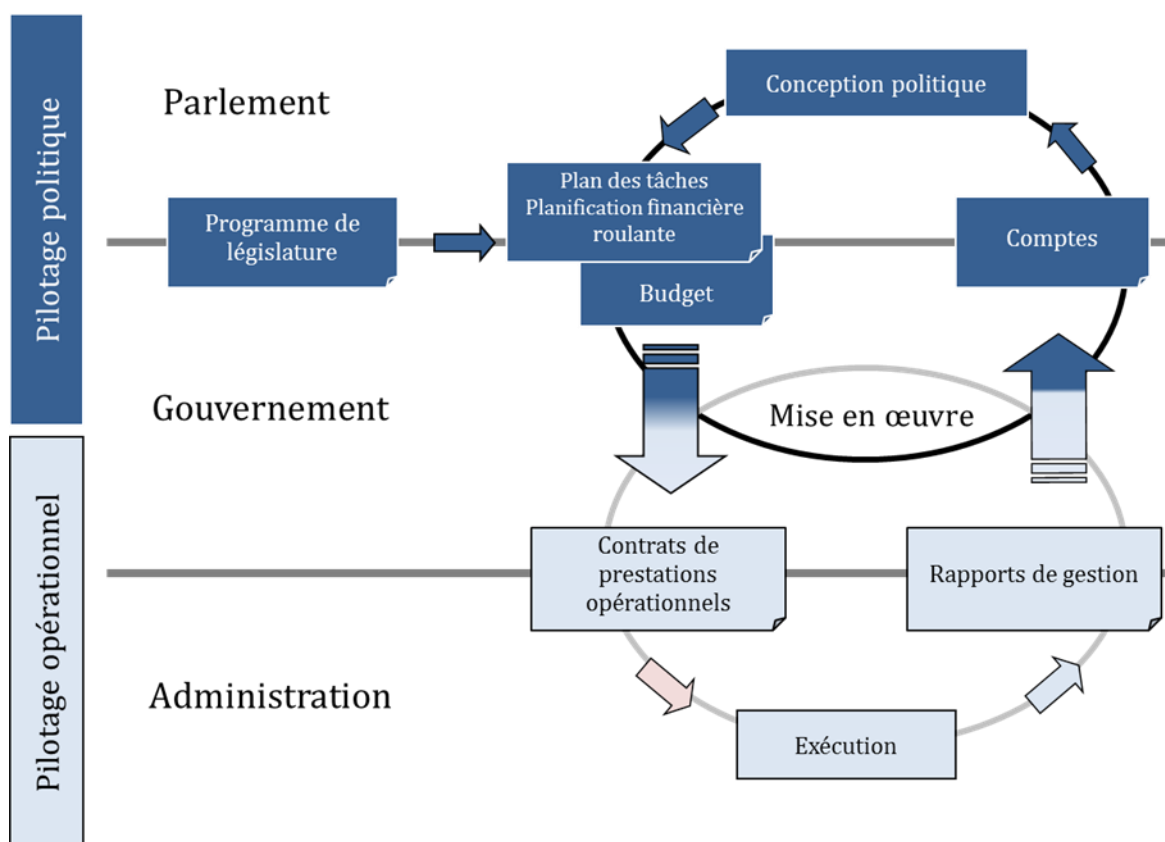


Illustration 2: Gouvernance et système de pilotage intégré

Conformément aux lignes directrices tracées dans le rapport 10.002 sur la réforme de l'Etat et le redressement des finances, le Conseil d'Etat travaille activement à la mise sur pied d'une nouvelle gouvernance, qui doit régir les rapports institutionnels au sein de l'Etat entre ses autorités et l'administration, et d'autre part entre l'Etat et les institutions subventionnées, ce dernier point faisant l'objet d'un projet distinct, qui n'est pas abordé directement dans le cadre du présent rapport.

A travers la définition d'une nouvelle gouvernance, il s'agit de créer des rapports et des mécanismes devant permettre la mise en place d'un pilotage intégré des prestations et des finances par le biais d'une gestion par objectifs. Au-delà, les réformes en cours visent une gestion proactive et dynamique des prestations, en plaçant les citoyens-usagers au centre des préoccupations.

La notion de système de pilotage intégré suit celle de cycle de gestion, comprenant les principales phases suivantes:

- Définition des objectifs,
- Planification,
- Mise en œuvre,
- Contrôle.

Ces cycles de gestion se retrouvent aux différents niveaux de compétence décisionnels, en partant du niveau stratégique (politique) jusqu'au niveau opérationnel (administration). Chaque niveau exprime une temporalité différente: préoccupation à long et moyen termes pour le stratégique (politique), à court et moyen termes pour l'opérationnel (administration). L'exécutif (Conseil d'Etat, Conseil communal) est à la croisée entre les objectifs stratégiques qu'il propose au législatif, et les objectifs opérationnels nécessaires à la réalisation des prestations. La chaîne de production des prestations publiques doit être étroitement coordonnée à tous les niveaux pour que le système fonctionne correctement et que les objectifs posés soient réalisés en termes de résultats attendus, de quantité, de qualité, de coûts et de délais.

Les instruments de gestion qui seront développés dans le cadre de cette nouvelle vision du gouvernement et de l'administration permettront non seulement d'aider les autorités à définir et à atteindre les objectifs politiques, mais encore à exécuter leurs décisions.

Les principaux instruments financiers entrant dans ce concept de nouvelle gouvernance sont les suivants:

- Programme de législature,
- Plan financier et des tâches (mis à jour chaque année à partir du plan financier de législature dans le cadre d'une planification financière roulante),
- Gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations assortis d'indicateurs,
- Budget,
- Comptabilité analytique,
- Rapport de gestion.

N.B.: Les états financiers constituent aussi des instruments de pilotage à part entière. Pour des questions de lisibilité, ils sont néanmoins décrits de manière détaillée sous le chapitre 7 ci-après.

La plupart de ces instruments existent déjà mais ne sont pas systématisés. La véritable nouveauté concerne la mise en place d'une conduite par objectifs, en particulier par le biais de mandats de prestations et d'enveloppes budgétaires au sein des différents services de l'administration. Un suivi plus étroit de la réalisation des objectifs sera effectué au travers de tableaux de bords intégrant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Une culture de l'amélioration continue devra permettre à l'administration de faire régulièrement et de manière standardisée le bilan de son travail et de définir des mesures d'amélioration.

La mise en place de ce concept est un processus qui s'étendra dans la durée. Mais l'essentiel des éléments devra pouvoir être initié d'ici le terme de la prochaine législature (2017).

Le présent projet de loi intègre les différents éléments entrant dans le concept de nouvelle gouvernance esquissé ci-dessus, en particulier la possibilité donnée de procéder à une gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations. Ces dispositions légales s'appliqueront également aux communes, qui disposeront néanmoins d'une marge de manœuvre décisionnelle importante quant à la manière de mettre en œuvre la gouvernance à leur échelon.

Les principaux instruments de la nouvelle gouvernance à même de réaliser un véritable système de gestion intégrée des prestations sont décrits ci-après.

4.2 Programme de législature

A. Situation actuelle

L'article 80 de la Constitution cantonale prévoit que dans la première année de la législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme politique, dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire jusqu'au terme de son mandat. Il accompagne ce programme d'un plan financier. Le Grand Conseil prend connaissance du programme et du plan. Il en fait l'objet d'un débat.

B. Normes du MCH2

Le MCH2 ne prévoit aucune norme en la matière.

C. Solution proposée

A vrai dire, l'élaboration du programme de législature devrait être précédée par une réflexion de l'exécutif sur la vision à long terme qu'il porte vis-à-vis du développement de la société, les contraintes et opportunités qu'il entrevoit. Ces travaux préliminaires devraient ensuite conduire à la définition de politiques sectorielles de longue durée. C'est ainsi que les programmes de législature devraient pouvoir s'inscrire dans une vision stratégique du développement du canton coordonnée avec la politique budgétaire. Il est cependant prématuré de proposer une formalisation légale de l'élaboration d'un plan directeur à long terme s'inscrivant au-delà de la législature. Toutefois, les éléments de réflexion de l'exécutif sur l'appréciation qu'il porte sur le développement de la société peuvent utilement trouver place dans le programme de législature quadriennal.

Les programmes de législature devront s'attacher à faire le lien avec le plan financier, qui sera présenté par domaines de tâches (selon la classification fonctionnelle). Des mises à jour annuelles du plan financier (planification financière roulante) et des mandats de prestations assignés aux entités administratives sont aussi prévues.

Le programme de législature déborde les aspects purement financiers. Il n'y a cependant pas lieu de prévoir des dispositions particulières à ce sujet dans le cadre de la présente révision de la loi sur les finances.

4.3 Plan financier et des tâches

A. Situation actuelle

Le Conseil d'Etat présente tous les quatre ans en accompagnement du programme de législature un plan financier. Celui-ci donne une vue d'ensemble des charges et des revenus du compte de fonctionnement, fixe l'ordre d'urgence des tâches à exécuter par l'Etat, apprécie les effets financiers des actes législatifs à élaborer, fixe le programme des investissements et prévoit les besoins financiers futurs et les moyens de les couvrir.

Selon la loi actuelle sur les finances, le Conseil d'Etat informe en cours de législature le Grand Conseil des modifications importantes apportées au plan financier. En pratique cette disposition n'a jamais été appliquée.

Depuis 2009, le Conseil d'Etat gère une planification financière roulante, c'est-à-dire mise à jour chaque année, portant sur les trois années suivant le prochain budget. La

planification financière roulante est conçue comme un instrument de pilotage interne, qui est uniquement portée à la connaissance de la commission de gestion et des finances en fonction des informations que cette dernière souhaite obtenir.

Le règlement sur les finances communales indique que les communes peuvent, à titre facultatif, gérer une planification financière.

B. Normes du MCH2

Le MCH2 ne fixe pas de normes contraignantes en la matière. La loi-modèle qui accompagne le MCH2 prévoit néanmoins comme standard que l'exécutif définisse chaque année un plan financier articulé selon les principales tâches (selon la classification fonctionnelle), soumis pour consultation au législatif.

C. Solution proposée

Le plan financier pluriannuel constitue, dans le cadre de la gestion des finances un instrument indispensable pour une gestion stratégique en fonction des domaines politiques, des mesures et des programmes. Le plan financier est une sorte de système d'avertissement avancé. Il indique si la marge de manœuvre financière voulue existe pour les projets politiquement prioritaires. En outre, il montre où en sont les finances, à partir de certaines hypothèses relatives à l'évolution future de l'économie et de la politique, et comment il convient le cas échéant d'agir afin de garantir l'équilibre budgétaire à moyen terme. Compte tenu de l'évolution toujours plus dynamique de la société et de la politique, l'importance du plan financier va croissant.

En conséquence, la planification financière roulante (renommée « plan financier et des tâches ») doit à l'avenir devenir un instrument de pilotage financier central à disposition de l'exécutif et du législatif. Le plan financier et des tâches, mis à jour sur une base annuelle, deviendra un instrument obligatoire pour l'Etat et les communes.

La planification des tâches et celle des finances doivent être coordonnées sur le plan matériel et temporel. D'une part, le plan financier doit tenir compte des priorités fixées dans le cadre de la planification des tâches, d'autre part les perspectives de l'évolution des finances limitent la marge de manœuvre. La planification des tâches et celle des finances doivent être harmonisées dans un processus itératif de manière à satisfaire aux exigences de la politique budgétaire.

Il faut toutefois tenir compte du fait que la flexibilité en matière de planification financière est déjà fortement limitée par l'importance des charges résultant d'engagements inscrits dans la législation. L'harmonisation entre la planification des tâches et les possibilités financières ne doit pas commencer seulement lors de l'établissement du plan financier. Elle doit déjà débiter au moment où sont soumis les projets, pour lesquels il faut en règle générale accorder une grande importance à la question du financement. Dans cette perspective, la révision de la loi sur les finances prévoit, dans les principes régissant la gestion du budget, une disposition contraignant l'exécutif à accompagner tout projet de loi, d'arrêté ou de décret d'une analyse des incidences financières et du financement.

Vu le rôle avant tout stratégique de la planification financière, le plan financier et des tâches présente un caractère moins contraignant que le budget annuel. Ce dernier, à travers un décret (niveau Etat) ou un arrêté (niveau commune), représente le fil conducteur obligatoire pour l'action politique durant l'exercice concerné. En revanche, le plan financier et des tâches, qui décrit les perspectives à plus long terme, est approuvé par l'exécutif uniquement. Les nouvelles dispositions prévoient néanmoins que le plan

financier et des tâches donnera désormais chaque année lieu à un rapport d'information à l'adresse du législatif, afin qu'il puisse cas échéant en débattre et en prendre acte.

La flexibilité exigée en matière de planification est prise en compte du fait que les décisions de l'exécutif ou du législatif sont intégrées en permanence dans le plan financier et des tâches. Au début de chaque législature, l'exécutif soumet en outre au législatif un rapport sur le programme de la législature (cf. chapitre précédent). Le rapport comprend les grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier pour la législature.

Des efforts ont été entrepris par le MCH2 sur le nouveau modèle comptable en vue d'harmoniser la classification des dépenses par groupes de tâches avec la norme de classification des fonctions du gouvernement (COFOG: Classification of the Functions of Government) utilisée par des organisations internationales telles que l'ONU, le FMI et l'OCDE, et reprise par la Confédération. La réforme des bases statistiques soutient donc les efforts visant à améliorer l'harmonisation entre la planification des tâches et la planification financière.

Le budget annuel et le plan financier pluriannuel sont étroitement liés. En effet, la première année du plan financier sert de base pour le budget de l'année suivante. Le lien entre la planification financière organisée selon la classification fonctionnelle par groupes de tâches (p. ex. 1 ordre et sécurité publique) et sous-catégories fonctionnelles ou domaines (p. ex. 11 sécurité publique, 12 justice, etc.) d'une part, et la classification institutionnelle de l'autre, est assuré par le biais des natures comptables et centres de coûts.

Contenu du plan financier et des tâches

Contrairement au budget annuel, le plan financier et des tâches sera principalement articulé selon la classification fonctionnelle à deux niveaux (groupes de tâches et domaines). Il comprendra:

- les données pertinentes de référence de la politique budgétaire et économique ainsi que l'évolution des indicateurs financiers,
- les objectifs stratégiques et les plans de mesures,
- les charges et revenus planifiés,
- les résultats prévisionnels par groupe de prestations des unités gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations,
- les recettes et dépenses d'investissement planifiées,
- l'évolution de la fortune et de l'endettement.

Seuls seront inscrits les charges et revenus ainsi que les dépenses et recettes reposant sur une base légale ou pour lesquels l'exécutif a pris une décision de principe. Les risques éventuels (p. ex. RPT, report de charges, etc.) seront quant à eux présentés séparément.

Lorsque les données de la planification financière s'écartent des limites prévues par les mécanismes de maîtrise des finances, l'exécutif sera tenu d'indiquer les mesures qu'il entend proposer pour y remédier.

4.4 Gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations

A. *Situation actuelle*

Les dispositions légales actuelles n'autorisent pas une gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations. A la fin des années 90, le Grand Conseil avait autorisé de conduire le projet GESPA, qui avait été reconduit jusqu'à fin 2005. Ce projet devait tester une démarche fondée sur les principes de la nouvelle gestion publique. GESPA devait notamment conduire à la définition des prestations et de leurs coûts à l'aide d'une comptabilité analytique ainsi que de permettre de déroger à certaines conditions au respect du principe de la spécialité et de la péremption des crédits non utilisés en fin d'année. Au terme de son échéance, le projet GESPA n'a pas été reconduit. L'établissement d'un catalogue de prestations a néanmoins été généralisé au sein de l'administration cantonale, et les entités administratives concernées autorisées à tenir pour leur propre besoin une comptabilité analytique ainsi que la saisie des temps de travail par prestation.

B. *Normes du MCH2*

Le MCH2 ne fixe pas de normes contraignantes en la matière. La loi-modèle qui accompagne le MCH2 prévoit néanmoins comme standard la possibilité de gérer par mandat de prestations et enveloppe budgétaire.

C. *Solution proposée*

Le Conseil d'Etat propose d'introduire progressivement la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations au sein de l'administration cantonale (unités **GEM**). La diffusion de la GEM, qui fait l'objet d'un projet partiel dédié à ce sujet dans le cadre de la Réforme de l'Etat (conception détaillée, accompagnement, formation), déborde largement des seuls aspects financiers. La GEM nécessitera des adaptations dans la structure organisationnelle, la gestion des activités et le contrôle de gestion des unités administratives. Trois phases de mise en œuvre sont prévues:

1) *GEM-light*

- S'applique aux services pilotes désignés par le Conseil d'Etat. Basé sur l'ACE du 28 janvier 2013.
- Phase exploratoire (en cours depuis janvier 2013) jusqu'à l'introduction du système GEM selon les dispositions prévues dans la révision de la loi sur les finances.
- Basé sur le système actuel (budget « input »).
- Flexibilité d'allocation des ressources sans crédits supplémentaires à l'intérieur du groupe 31 Biens, services et marchandises, dans les limites du budget accordé pour ce groupe de dépenses. Flexibilité identique aux mêmes conditions (respect du cadre budgétaire) dans l'engagement de personnel du groupe 30.
- Définition d'objectifs dans le cadre de premiers mandats de prestations.
- Introduction d'un système de gestion intégré avec une amélioration continue dont le système de contrôle interne fait partie intégrante.
- Premiers indicateurs de qualité et de quantité.

2) *GEM selon nouvelles dispositions de la loi sur les finances (phase-pilote)*

- Extension de la phase d'essai (phase-pilote) durant 4-5 ans. Les communes ont la possibilité d'introduire ce système sur la base des principes définis dans la nouvelle loi sur les finances, mais en procédant au besoin à des réaménagements.
- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'issue de la phase-pilote sur les expériences effectuées, avec au besoin des propositions d'ajustements.
- Définition des objectifs sur la base de mandats et d'indicateurs (qualité, quantité, coût).
- Mise en place de mandats stratégiques pluriannuels et de mandats opérationnels annuels.
- Développement et adaptation des rapports de gestion aux besoins GEM.
- Intégration de ce mode de gestion sur le plan technique (informatique).
- Introduction d'une comptabilité analytique permettant de disposer d'indicateurs standardisés de coûts.
- Mise à disposition de tableaux de bord performants.
- Suivi trimestriel de l'avancement des travaux à tous les niveaux avec des indicateurs.

3) *GEM selon nouvelles dispositions de la loi sur les finances (introduction définitive)*

- Introduction définitive et extension progressive à la plupart des services de l'administration, au rythme défini par le Conseil d'Etat.
- Perfectionnement des outils de gestion mis en place.
- Réalisation de benchmarking avec les autres cantons.

Buts et finalités d'un système de gestion par enveloppe budgétaire et mandat

Le mandat de prestations est un instrument qui permet à une collectivité publique de demander à une entité administrative de fournir, sur une durée déterminée, des prestations d'intérêt public avec des moyens affectés par la collectivité dans ce but, les prestations étant définies au préalable dans le cadre du mandat.

La gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations poursuit au moins les trois principaux buts suivants:

1. Gestion proactive axée sur les prestations et les besoins des citoyens-usagers. Les chefs des entités administratives sont davantage responsabilisés dans leur domaine de gestion et, par une plus grande marge de manœuvre décisionnelle, peuvent mieux optimiser les prestations et les ressources dans le cadre des attentes posées par le biais des mandats de prestations.
2. Donner une alternative crédible à une externalisation des prestations à des tiers ou par le biais d'entités juridiquement autonomes créées par l'Etat, en maintenant les compétences et la réalisation des prestations à l'interne de l'administration.
3. Fixer le prix des émoluments sur la base d'une connaissance plus précise du coût des prestations.

Comme évoqué sous chiffre 2 ci-dessus, la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations doit notamment permettre de conserver dans le giron de l'Etat la fourniture de prestations, en particulier pour des entités qui nécessitent une autonomisation plus poussée pour s'adapter rapidement à l'évolution des besoins des citoyens-usagers. Les expériences faites dans le passé sur certaines externalisations juridiques ont en effet montré que cette voie n'était pas sans poser des problèmes et induisait une perte de contrôle du pouvoir politique. La gouvernance des partenariats en train d'être mise en place définira plus précisément les critères devant permettre de déterminer de cas en cas la forme d'autonomisation la plus appropriée entre autonomisation interne (unités GEM) et externe (entités juridiquement autonomes). La gouvernance des partenariats précisera en outre pour les entités juridiquement autonomes dépendant de l'Etat, les principes à observer dans la répartition des compétences et le suivi politique. Il est prévu pour les entités juridiquement autonomes d'appliquer les mêmes outils de pilotage que pour les entités GEM, par l'utilisation des mandats de prestations, d'enveloppes financières, et d'un système de reporting basé sur des indicateurs de suivi.

Mandat de prestations stratégique

Des mandats de prestations stratégiques sur une durée de quatre ans (soit pour une législature) seront fixés entre le Conseil d'Etat et les départements pour les entités GEM placées sous leur responsabilité.

Les mandats de prestations seront définis par groupe de prestations correspondant au domaine politique selon la classification fonctionnelle, et préciseront les axes principaux et les points forts nécessaires à la mise en œuvre des objectifs politiques définis dans le programme de législature.

Mandat de prestations opérationnel

Des mandats de prestations opérationnels seront fixés annuellement entre les départements et les unités administratives GEM sur la base des mandats de prestations stratégiques.

Les mandats de prestations opérationnels seront déclinés en groupes de prestations et à l'intérieur de ces groupes en prestations. Ils préciseront les résultats attendus des entités GEM.

Structure des mandats de prestations

Pour chaque groupe de prestations, les deux niveaux de mandats de prestations (stratégiques, opérationnels) décriront d'une manière spécifique:

- les objectifs à atteindre,
- les actions prioritaires,
- les critères (indicateurs) de qualité et de performance permettant d'évaluer la réalisation des objectifs,
- les ressources financières et humaines nécessaires.

Les différents éléments cités ci-dessus sont mis en lien entre eux dans le schéma suivant en distinguant les trois dimensions management (pilotage politique et stratégique), production (pilotage opérationnel), support (système de support):

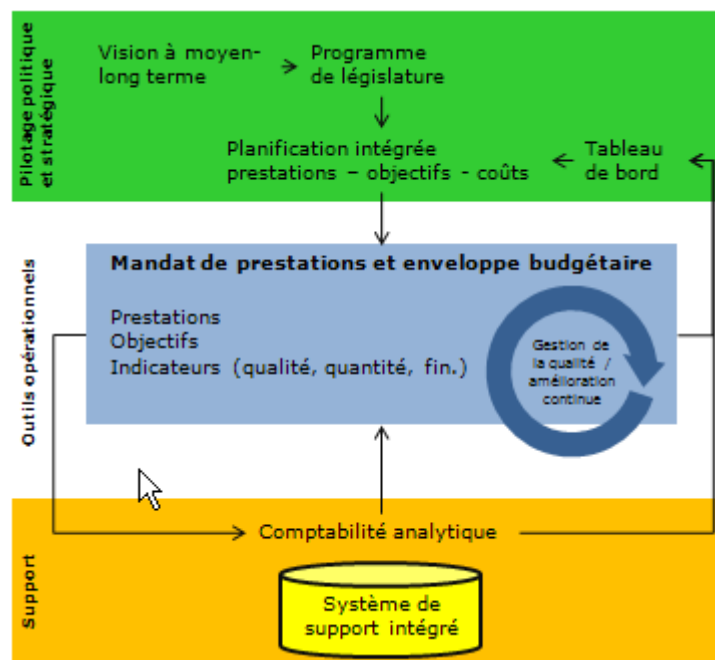


Illustration 3: Vision de la conduite par objectifs et prestations (COP)

Enveloppe budgétaire

Le mandat de prestations et l'enveloppe budgétaire sont étroitement liés. En effet, le mandat de prestations donne la responsabilité à une entité de fournir des prestations sur une certaine durée et avec un financement déterminé.

Les entités GEM se verront attribuées des enveloppes budgétaires comprenant l'ensemble des charges et des revenus d'exploitation du domaine propre de l'administration, c'est-à-dire les charges de personnel, les biens, services et marchandises ainsi que les revenus commerciaux et les émoluments.

Les éléments de charges sur lesquels les entités GEM n'ont pas d'emprise (p. ex. intérêts passifs) ou qu'une emprise indirecte (p. ex. amortissements), de même que les charges de transfert, les mouvements liés aux financements spéciaux, les charges extraordinaires et les revenus fiscaux seront en revanche exclus de l'enveloppe.

Le Grand Conseil sera ainsi appelé à approuver l'enveloppe nette correspondant à la différence entre les charges et les revenus entrant dans le calcul de l'enveloppe. Néanmoins, les rubriques par nature entrant dans la fixation de l'enveloppe seront indiquées à titre d'information.

L'enveloppe budgétaire offre donc une plus grande liberté de gestion et d'allocation des ressources du service. Il n'y a pas de demande particulière à faire tant que les charges nettes restent dans les limites de l'enveloppe.

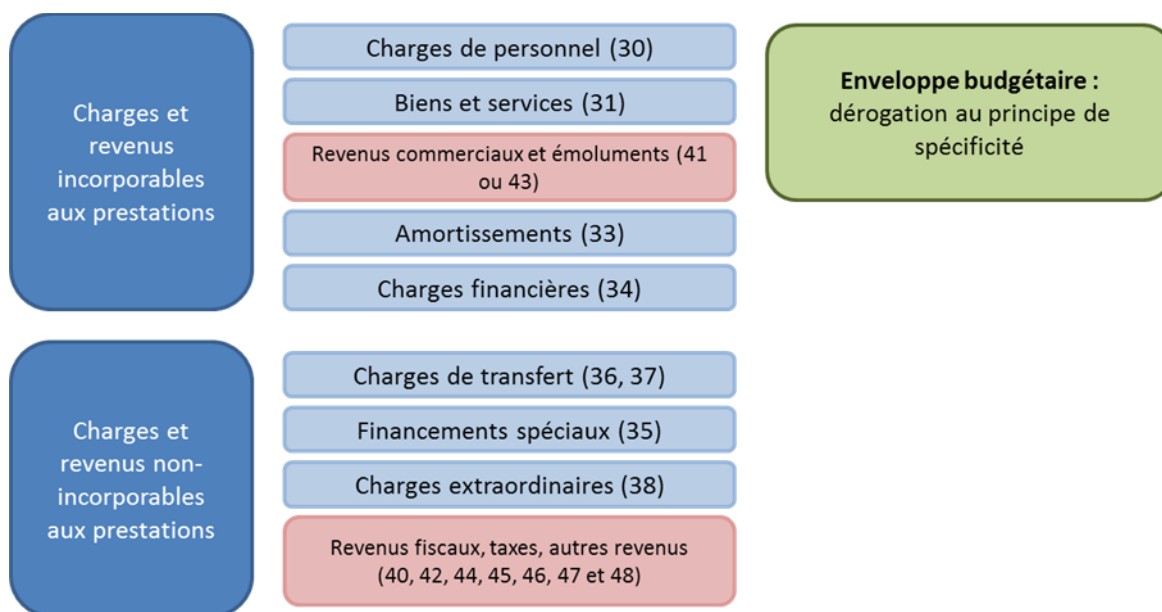


Illustration 4: Éléments entrant dans le calcul de l'enveloppe budgétaire

Contrôle de gestion

Un contrôle de gestion intégré - dont le système de contrôle interne est une des composantes - sera exercé à l'aide de tableaux de bords et de rapports périodiques aux échelons de l'unité administrative, du département dont elle dépend et du Conseil d'Etat. A l'échelon départemental, la fonction de contrôle de gestion opérationnelle sera exercée par les responsables financiers de département, qui prépareront à l'attention de leur chef de département les données essentielles de suivi.

Les données agrégées pour l'ensemble de l'administration, dans des tableaux de bord périodiques à l'attention du Conseil d'Etat, seront réalisées par les services centraux de l'Etat chargés de la mise en place des entités GEM, en collaboration avec les départements.

Avec la nouvelle loi sur les finances, l'instauration d'un contrôle de gestion assorti d'un système de contrôle interne approprié sera au demeurant la règle pour l'Etat et les communes, que les entités administratives soient ou non gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations.

Suivi par le législatif

Les justificatifs du budget et des comptes mentionneront par groupe de prestations:

- le total des charges et des revenus analytiques ainsi que le respect des objectifs fixés,
- les objectifs annuels et les indicateurs y relatifs.

Le lien entre les postes budgétaires de l'entité GEM (p. ex. police neuchâteloise) et les groupes de prestations (p. ex. police judiciaire, police de la circulation, etc.) sera assuré par le biais de la comptabilité analytique, qui intègre sous forme ventilée par centres de coûts internes à la fois les données de la comptabilité budgétaire, et les charges ou revenus calculatoires.

Dans le cadre du traitement du budget, le législatif pourra comme c'est déjà le cas actuellement apporter des amendements aux chiffres figurant dans le budget. Il lui sera par conséquent également possible d'apporter des modifications aux enveloppes

budgétaires (par service). Dans ce cas cependant, les objectifs fixés ainsi que le degré de couverture des charges pourront s'en trouver modifiés. De tels amendements sur les enveloppes devraient de préférence être traités en commission plutôt qu'en plénum, de manière à laisser le temps au Conseil d'Etat et aux services concernés de déterminer les incidences sur les objectifs et le degré de couverture des charges.

Ainsi c'est par le biais des chiffres du budget que le législatif pourra influencer le contenu des prestations. Il est prévu en revanche que la fixation du contenu des mandats de prestation proprement dit, qui se situent au carrefour du politique et de l'administration, soit exercée par l'exécutif (mandats stratégiques) et les départements (mandats opérationnels).

4.5 Budget

A. Situation actuelle

Le budget est présenté selon la classification institutionnelle et par nature comptable détaillée au niveau de l'Etat. Il est généralement présenté par dicastère recoupant la classification fonctionnelle par groupes de tâches et par nature comptable détaillée au niveau communal.

Le budget sert à la gestion à court terme des finances et des prestations. Il est défini pour une année civile.

Le budget est régi par les principes de l'annualité, de l'universalité, de l'unité, de la spécialité et du produit brut.

- Annualité: coïncide avec l'année civile.
- Universalité: comprend l'ensemble des charges et revenus ainsi que des dépenses et recettes.
- Unité: l'ensemble des données financières est regroupée dans un seul document.
- Spécialité: les charges et revenus ainsi que les dépenses et recettes sont présentés par unité administrative, selon la classification par nature.
- Produit brut: les charges sont inscrites au budget séparément des revenus.

Le budget contient les charges autorisées et les revenus estimés dans le compte de fonctionnement ainsi que les dépenses devant être approuvées et les recettes estimées dans le compte des investissements.

Le budget est arrêté par le législatif avant la fin de l'année qui précède l'exercice comptable. Le budget des communes, après avoir été voté par le Conseil général, doit être soumis à l'Etat par le biais du service des communes avant le 31 décembre. Le Conseil d'Etat peut imposer une augmentation du coefficient fiscal en cas de déficit supérieur à la fortune nette.

B. Normes du MCH2

Le MCH2 définit les principes applicables au budget, qui recouvrent pour l'essentiel les principes en vigueur actuellement. Est ajouté le principe de la comparabilité, qui exige que les budgets soient comparables entre eux d'année en année. La nouvelle

dénomination des comptes est par ailleurs exposée dans le chapitre du présent rapport consacré aux états financiers.

C. Solution proposée

Le budget, décliné par unité administrative, représente l'interface entre la direction politique (niveau stratégique) et la gestion administrative et entrepreneuriale (niveau opérationnel, exécution du budget).

Le degré de détail des postes de crédits et les règles concernant leur gestion doivent tenir compte à la fois des préoccupations du législatif (qui attribue les ressources sous l'angle politique, en vertu de sa souveraineté budgétaire) et des conditions requises pour une gestion économique de l'administration, qui soit axée sur les résultats et les prestations (marge de manœuvre « entrepreneuriale » de l'exécutif et de l'administration). Il en résulte un délicat équilibre à trouver à l'intérieur de ce champ de tension, à futur encore plus que jusqu'ici compte tenu de l'introduction proposée de la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations, qui tend à substituer la gestion basée sur les « inputs » (crédit budgétaire par nature) par celle fondée sur les « outputs » (enveloppes globales et objectifs/indicateurs/degré de couverture des charges par groupe de prestations).

La nouvelle approche devra faire une séparation plus systématique entre la gestion stratégique et politique et la gestion administrative et entrepreneuriale, sans nullement remettre en question la souveraineté budgétaire du législatif. Le but est au contraire d'améliorer la transparence concernant les décisions que doivent prendre les autorités politiques et de mieux soutenir le législatif dans l'exercice de sa souveraineté budgétaire.

Les autorités politiques continueront notamment d'être seules compétentes pour décider des ressources mises à disposition pour la réalisation des tâches. Simultanément, l'exécutif et l'administration devront cependant disposer, en matière d'exécution des tâches, de la marge de manœuvre nécessaire pour garantir que les crédits accordés seront utilisés d'une manière économique et axée sur les résultats et les prestations. Il conviendra de prendre en compte ces deux points de vue différents lors de l'introduction de la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations.

Les modifications apportées à la présentation du budget porteront essentiellement sur les éléments suivants:

- présentation des crédits budgétaires selon le nouveau plan comptable du MCH2 (cf. infra états financiers),
- pour les entités gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations, dérogation au principe de spécialité en regroupant les charges et les revenus d'exploitation,
- développement des justificatifs pour les entités gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (cf. supra), en indiquant par groupe de prestations les objectifs annuels et les indicateurs y relatifs ainsi que le total des charges et des revenus analytiques budgétés.

4.6 Comptabilité analytique

A. Situation actuelle

La comptabilité analytique est un outil de pilotage qui fait partie du contrôle de gestion. Elle a pour but de donner à chaque responsable les éléments chiffrés de son activité, de

les comparer aux prévisions et d'analyser les écarts afin de pouvoir prendre les meilleures décisions et d'atteindre les objectifs fixés.

La comptabilité analytique améliore la transparence en fournissant des informations utiles aussi bien agrégées que détaillées pour la conduite politique et stratégique de la collectivité.

Actuellement quelques services tiennent encore des rudiments de comptabilité analytique. Il s'agit le plus souvent d'unités administratives qui avaient participé à l'expérience-pilote GESPA. Il n'y a pas de structure standardisée et chaque service utilise et a développé la comptabilité analytique selon ses propres besoins. Les communes de notre canton n'entretiennent que dans quelques cas un système de comptabilité analytique.

B. Normes du MCH2

La loi-modèle accompagnant le MCH2 prévoit comme standard la tenue d'une comptabilité analytique adaptée aux besoins. Une comptabilité analytique par groupe de produits est obligatoire selon la loi-modèle pour les entités gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations.

Avec l'avancée du concept de la gestion de l'administration axée vers l'efficacité, l'importance de la comptabilité analytique ne cesse de s'accroître. La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a mandaté un groupe de projet mixte afin d'établir un guide d'harmonisation de la comptabilité analytique. Ce manuel, intitulé "KOLIBRI" a été approuvé en 2002 par l'assemblée générale de la CDF. Il a pour but de fournir une aide et d'établir un modèle harmonisé de comptabilité analytique pour les cantons et les communes.

C. Solution proposée

A l'avenir, un système de comptabilité analytique sera:

- obligatoire pour la plupart des unités administratives de l'Etat, au besoin sous une forme simplifiée pour celles qui ne sont pas gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (unités GEM),
- facultative mais recommandée au niveau communal pour les unités non GEM,
- obligatoire au niveau communal pour les unités GEM.

Elle pourra en outre être rendue obligatoire pour les entités subventionnées.

L'adaptation rationnelle des prestations aux priorités et aux disponibilités financières s'en trouvera ainsi facilitée, notamment grâce à une meilleure compréhension des coûts réels des prestations et par une évaluation plus objective de l'impact des investissements sur leurs coûts.

Pour les services et pour les entités subventionnées, la comptabilité analytique permettra de matérialiser le principe de gestion par enveloppes et par objectifs tel que l'a énoncé le Conseil d'Etat dans son rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat. En effet, cet outil améliorera grandement la lisibilité sur le plan temporel des coûts, des recettes et des prestations. Il permettra également d'identifier plus aisément les processus non-optimaux afin d'y apporter des améliorations.

Pour les usagers, un tel modèle représente également une opportunité puisqu'il se base sur une évaluation objective de l'adéquation entre le niveau des prestations fournies et les attentes en termes de qualité et de délai.

4.7 Rapport de gestion

A. Situation actuelle

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil les comptes annuels au plus tard lors de la session du mois de mai, sauf l'année des élections générales où cette présentation a lieu à la session du mois de mars. Les comptes communaux doivent pour leur part être transmis durant les quatre premiers mois de l'année qui suit l'exercice au Conseil général. Après traitement par ce dernier, ils sont transmis à l'Etat par le biais du service des communes.

Les comptes (fonctionnement, investissement, bilan) sont accompagnés d'un rapport explicatif. D'autre part, les différentes rubriques budgétaires donnent lieu à des justificatifs, en particulier en cas de fortes variations avec le budget.

B. Normes du MCH2

Les normes du MCH2 prescrivent une présentation plus détaillée des comptes (cf. chapitre infra consacré aux états financiers).

C. Solution proposée

Tout comme le budget, les comptes seront présentés de manière plus exhaustive (annexes en particulier) selon le nouveau plan comptable. A la différence d'aujourd'hui, ils incluront les comptes des entités gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations. D'autre part, une vue consolidée (cf. infra chapitre consacré à la consolidation) des comptes de l'Etat et des comptes des entités juridiquement autonomes détenues, contrôlées ou dans lesquelles la collectivité détient des participations devra être établie à terme.

Le rapport annuel sur les comptes (« rapport de gestion » selon la nouvelle terminologie) devra intégrer dans la partie des justificatifs, les résultats et les écarts par rapport aux objectifs pour les entités gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GEM). Le volet consacré aux indicateurs et les commentaires quant aux résultats obtenus dans les différents groupes de prestations et prestations feront l'objet de développements circonstanciés.

La complexité croissante des informations à fournir, les délais nécessaires pour les obtenir (entités à consolider) ainsi que les risques d'erreur accrus qui en découleront ne permettent plus d'envisager sérieusement de soumettre les comptes au législatif durant les 3-5 premiers mois de l'année. Les comptes seront comme dans le secteur privé soumis à une révision préalable par un organe de révision agréé (contrôle cantonal des finances pour les comptes de l'Etat, organe de révision externe pour les communes).

En matière fiscale, il convient de rappeler pour les données personnelles des personnes physiques et morales que le secret fiscal peut être opposé aux organes de révision externes. Le présent projet de loi ne remet pas cette possibilité en cause. Dès lors, considérant que les bases de données fiscales sont identiques pour le canton et les communes, le conseil d'Etat propose qu'une attestation sur les données fiscales soit, si

nécessaire, remise par le contrôle cantonal des finances aux réviseurs externes s'ils en faisaient la demande.

Les recommandations de l'organe de révision seront jointes au rapport de gestion. Ce dernier sera traité par le législatif au plus tard à fin juin. Ce report du traitement aura comme conséquences que lors des années d'élections générales, c'est le nouveau législatif qui débattrait des comptes de l'exercice dont le budget aura été voté par l'ancien législatif.

Comme autre nouveauté importante, le législatif n'aura plus la possibilité de modifier en cours de session les comptes qui lui sont soumis par l'exécutif. Deux cas de figure pourront se présenter pour le législatif:

- soit il approuve les comptes et donne décharge à l'exécutif,
- soit il ne les approuve pas et les renvoie avec mandat de les corriger afin de les présenter à nouveau lors d'une nouvelle séance mais au plus tard dans les deux mois qui suivent, en se fondant sur les recommandations de l'organe de révision.

Le but de cette nouvelle démarche est d'éviter qu'une politique budgétaire ne soit pratiquée par le biais des comptes qui, faut-il le rappeler, sont à ce stade clôturés. Des modifications justifiant une réouverture de comptes ne doivent pouvoir intervenir que sur la base d'allégations sérieuses de l'organe de révision par rapport à des opérations comptables incorrectes, qui n'auraient pas été corrigées par l'exécutif. En effet, il faut relever que les données figurant dans les comptes ne sont pour la plupart que la transcription financière d'événements ayant une portée économique dont la réalité ne peut pas être modifiée. Les modèles comptables ont pour objectif de favoriser un traitement uniforme de ces transactions et de réduire la marge de manœuvre dans le cadre des boucllements. De fait, la possibilité pour l'exécutif de procéder à des opérations de boucllement à caractère discrétionnaire aux réserves du bilan (financements spéciaux, réserve de politique conjoncturelle, préfinancements, reports de crédits) sera limitée et mieux cadrée par la loi.

5. POLITIQUE FINANCIÈRE ET MAÎTRISE DES FINANCES

5.1 Rôle de la politique financière

La politique financière doit être en mesure d'assurer dans la durée un niveau de prestations correspondant aux attentes et aux besoins de la société. On peut parler alors de politique financière durable par analogie au concept de développement durable.

Une politique financière durable se caractérise notamment par:

- des résultats équilibrés dans la durée,
- un niveau d'endettement soutenable en regard de la capacité de contracter des nouveaux emprunts aux conditions fixées par les prêteurs, et aux charges d'intérêts grevant le compte de résultats,
- un équilibre des grandes masses du bilan, en particulier l'existence de fonds propres minimaux et une certaine stabilité entre fonds propres et fonds étrangers,
- un taux d'imposition des personnes physiques et des entreprises concurrentiel par rapport à l'environnement régional et national.

Il n'est pas aisé de définir précisément à partir de quel moment une politique financière est durable ou ne l'est pas, cette notion recouvrant toujours une part de subjectivité. On pourra néanmoins faire appel aux principaux indicateurs financiers communément utilisés pour juger la santé financière des collectivités publiques - notamment ceux recommandés par le MCH2 - pour mieux cerner si une politique financière est durable ou non. *In fine*, une politique financière durable devra permettre d'assurer le financement des prestations publiques en évitant les brusques à-coups, que ce soit en matière de mesures d'économies ou de fiscalité.

Une politique financière durable doit permettre le financement d'un niveau de prestations considérées comme essentielles, en particulier dans les grands domaines étatiques (sécurité, justice, formation, santé, social). Elle ne peut, au risque de remettre en question sa durabilité, financer tous les besoins exprimés par la société à un moment donné. Des arbitrages politiques sont nécessaires. Ils se situent au centre d'un champ de tensions entre:

- les besoins exprimés par la société au travers des relais politiques,
- la tolérance de la société envers une augmentation des contributions fiscales,
- la nécessité de préserver des conditions-cadres économiques favorables,
- la capacité de la collectivité à générer des déficits et à contracter de nouveaux emprunts sans remettre en cause le caractère durable de la politique financière.

Les besoins en prestations exprimés par la société sont pratiquement sans limites, et se reflètent au travers de la difficulté régulière de les prendre en compte lors de l'établissement des budgets annuels.

La tolérance de la société envers une hausse des impôts est naturellement ténue, toute proposition en ce sens conduisant généralement à de fortes oppositions. Notre canton, qui connaissait jusqu'ici une fiscalité élevée pour les personnes physiques en comparaison nationale, tend désormais à la réduire afin de retenir les contribuables et renforcer son attractivité économique.

Des conditions-cadres économiques favorables impliquent un équilibre entre la nécessité de développer des infrastructures de qualité, des incitations favorables à un développement économique, et un niveau d'imposition concurrentiel.

Restent les déficits et le financement par l'endettement, auxquels les autorités politiques ont souvent eu recours pour financer les hausses de charges dans les prestations en l'absence de consensus sur les arbitrages à effectuer. C'est pourquoi il est vital de fixer des règles contraignantes en matière financière qui fassent contrepoids aux exigences toujours plus élevées sur les prestations à fournir et aux possibilités limitées d'accroître l'imposition. En réponse à cette nécessité les autorités politiques ont, à l'instar d'autres cantons et de la Confédération, introduit avec un certain succès depuis quelques années, un mécanisme de frein à l'endettement autolimitatif les contraignant à une discipline.

Bien que la discipline impose la nécessité d'atteindre l'équilibre dans la durée, elle ne doit pas pour autant occulter les rôles de régulateur, stabilisateur et redistributeur de l'Etat qui s'affirme en particulier face aux fluctuations conjoncturelles. Les mécanismes de maîtrise des finances doivent donc veiller à amortir plutôt qu'amplifier les cycles, à défaut de pouvoir les annuler dans une économie ouverte et de la taille de celle du canton de Neuchâtel. Cet objectif d'amortisseur est, le Conseil d'Etat en est convaincu, compatible avec celui de l'équilibre.

Buts du Conseil d'Etat en matière de politique financière pour les années à venir

Partant des considérations émises ci-dessus, le Conseil d'Etat entend assigner à la politique financière les buts généraux suivants, qui devront être cadrés par des mécanismes de maîtrise des finances redessinés:

- atteindre un équilibre durable des comptes d'ici à fin 2017,
- stabiliser voire réduire à long terme le découvert de l'Etat,
- assurer que dans la durée, les communes et l'Etat puissent disposer de fonds propres suffisants,
- fixer comme règle générale le principe de l'équilibre budgétaire, tant pour l'Etat que pour les communes,
- maintenir la capacité de l'Etat et des communes d'assurer les chocs conjoncturels,
- limiter l'endettement en le ramenant progressivement pour l'ensemble des collectivités publiques neuchâteloises à un niveau correspondant à la moyenne suisse.

5.2 Mécanismes de maîtrise des finances

A. Situation actuelle

Au niveau de l'Etat

Le frein à l'endettement, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005, mais qui s'est appliqué la première fois au budget 2006, agit à la fois sur le résultat du compte de fonctionnement et sur l'augmentation de l'endettement admissible. Le respect des dispositions porte sur le budget et les comptes. Des mesures de correction sont prévues en cas de non respect.

- Le budget ne peut présenter un déficit supérieur à 2% des revenus déterminants (c'est-à-dire hors subventions à redistribuer et imputations internes).
- Le degré d'autofinancement des investissements doit atteindre au minimum 70%. Cela signifie que les dépenses de l'Etat ne peuvent être financées par l'emprunt qu'à concurrence de 30%.

Le Grand Conseil peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, arrêter un budget qui n'est pas conforme aux seuils fixés, s'il adopte simultanément une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques dans la mesure nécessaire pour que la prise en compte de ces revenus supplémentaires permette le respect de ces valeurs-limites.

Mesures de correction en cas de non respect

Si les comptes des deux derniers exercices budgétaires clôturés présentent chacun un excédent de charges supérieur à 2% ou un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%, la valeur-limite pour l'excédent de charges est réduite à 1% et celle pour le degré d'autofinancement des investissements est portée à 80% pour les budgets des deux prochains exercices.

D'autre part, lorsque le compte de fonctionnement présente un excédent de charges supérieur à la valeur-limite applicable, le dépassement est amorti au taux de 20% au moins (soit sur cinq ans), à compter du budget du deuxième exercice qui suit.

Déroptions

Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux valeurs-limites pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires.

Effets de l'application du frein à l'endettement

Depuis son introduction, le frein à l'endettement a exercé une forte contrainte lors de la préparation des budgets annuels, qui s'est reflétée positivement sur l'évolution du résultat et de l'endettement.

Entre 2006 et 2012, les comptes ont clôturé à cinq reprises avec des excédents de revenus, alors que cela ne s'est produit qu'une seule fois de 1990 à 2005. D'autre part, l'endettement a été réduit durant la même période d'environ 180 millions de francs.

Néanmoins, il subsiste toujours un découvert de quelque 380 millions de francs, et la dette *brute* par habitant de notre canton en 2010 (dernières statistiques disponibles pour l'ensemble du pays), avec 8556 francs (5423 francs nets), est l'une des plus élevées de Suisse (moyenne nationale dette brute: 6700 francs; médiane: 4375 francs). Seuls les cantons très urbains de Bâle-Ville et Genève présentent une dette brute par habitant supérieure à celle de notre canton.

Selon la méthode développée par l'IDHEAP, le déficit structurel de notre canton se situe à près de 55 millions de francs en 2013. La parenthèse de 2012, avec un excédent structurel de revenus d'environ 25 millions de francs ne doit à cet égard pas susciter de fausses illusions pour l'avenir. Les perspectives financières pour les prochaines années laissent augurer, sans mesures correctrices, des déficits pouvant se monter à environ 150 millions de francs (refinancement de prévoyance.ne, effets induits par la réforme de la fiscalité des personnes physiques, diminution attendue de la RPT notamment). D'autre part, une remontée des taux d'intérêt pourrait assombrir encore davantage la situation. Dans une telle éventualité, il n'est pas exclu que les charges d'intérêts, actuellement d'une trentaine de millions de francs pour l'Etat, doublent à terme si rien n'est entrepris pour endiguer l'endettement.

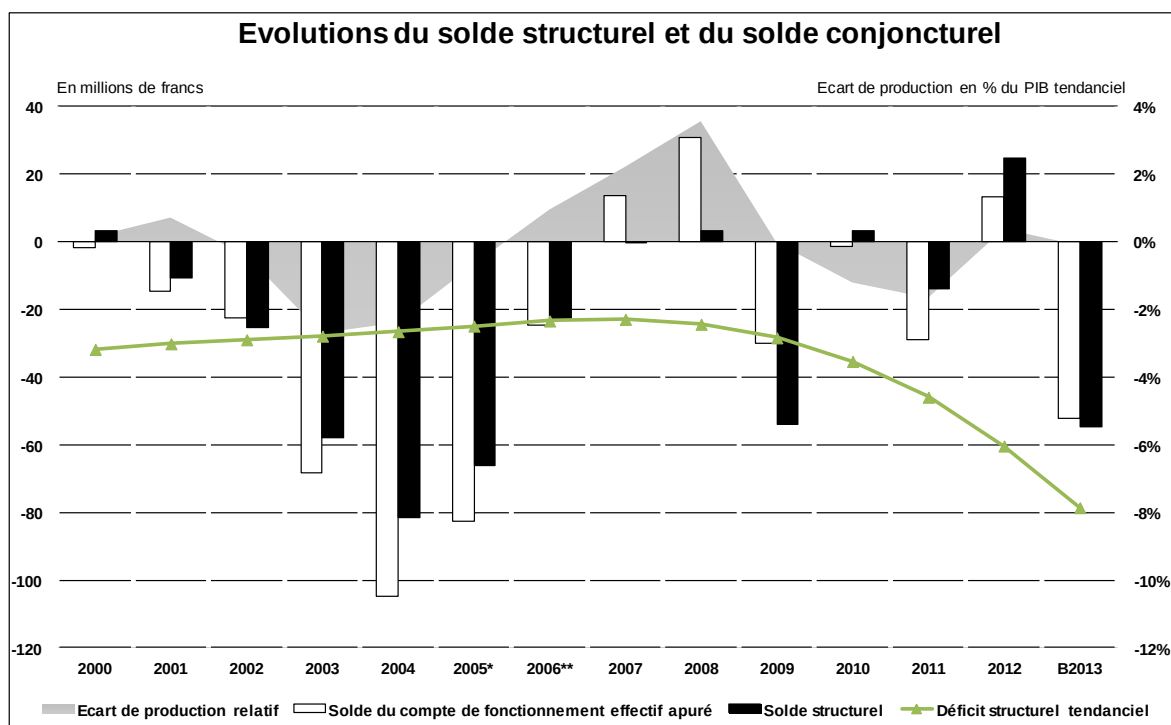


Illustration 5: Évolution du déficit structurel de l'Etat

Les colonnes blanches représentent le solde effectif du compte de fonctionnement, mesuré en millions de francs sur l'échelle verticale de gauche. Ce solde est apuré des opérations comptables de clôture (prélèvements et attributions aux financements spéciaux et, cas échéant, opérations extraordinaires). Les colonnes noires montrent le solde structurel, mesuré également en millions de francs sur l'échelle de gauche. Lorsqu'elles pointent vers le bas, les colonnes indiquent un solde négatif et donc un excédent de charges. La courbe verte représente l'évolution tendancielle du déficit structurel mesuré en millions de francs sur l'axe verticale de gauche en utilisant les estimations disponibles pour le déficit structurel (à partir de 1987) et une technique de filtrage (Hodrick-Prescott). La zone grise donne l'arrière-plan conjoncturel: un écart positif indique que l'économie s'est accrue plus fortement que le développement à long terme de l'économie, ou inversement lorsque la zone pointe vers le bas. Cet écart est mesuré en pourcentage du PIB de l'année concernée sur l'échelle de droite.

Nous observons par ailleurs que le mécanisme du frein autorise théoriquement des déficits récurrents d'environ 37 millions de francs (2% des revenus déterminants). En réalité, la baisse ces dernières années des dépenses d'investissement (en raison principalement d'une mauvaise évaluation des besoins) s'est traduite par une contraction de la marge d'autofinancement par le biais des amortissements, eux aussi en diminution. De ce fait, pour pouvoir réaliser un niveau d'investissements incompressible d'environ 60 millions de francs tout en respectant un degré d'autofinancement de 70%, le déficit maximum admissible ne peut actuellement guère dépasser 10 à 15 millions de francs (env. 0,7% des revenus déterminants). Il convient d'avoir à l'esprit ce paramètre lorsque l'on compare le mécanisme en vigueur avec les aménagements proposés.

Au niveau des communes

L'article 58 de la loi sur les communes fixe le principe de l'équilibre budgétaire. Le budget d'une commune peut être refusé par l'Etat s'il présente un déficit supérieur à la fortune nette.

Effets de l'application du principe de l'équilibre budgétaire

Cette disposition a eu pour effet que contrairement à l'Etat, aucune commune ne présente dans la durée un découvert. A fin 2010, toutes les communes présentaient une

fortune positive, la part des fonds propres au total du bilan représentant quelque 13% en moyenne.

En raison des déficits enregistrés dans les comptes et d'un degré d'autofinancement insuffisant des investissements, les communes sont toutefois, globalement considérées, dans une situation d'endettement plus favorable que l'Etat, mais également élevée en comparaison suisse. C'est ainsi que la dette *brute* par habitant atteignait pour l'année 2010 en moyenne 8683 francs (3869 francs nets), avec toutefois de fortes disparités d'une commune à l'autre (p. ex. endettement brut de 5793 francs à Val-de-Travers, 13'602 francs en Ville de Neuchâtel).

B. Normes du MCH2

Le MCH2 ne fixe aucune norme contraignante en matière de maîtrise des finances des collectivités. La loi-modèle qui l'accompagne prévoit néanmoins les standards minimaux suivants:

- équilibre à moyen terme du résultat cumulé du compte de résultats,
- amortissement annuel de tout découvert à raison de 20% au moins de la valeur résiduelle, les montants correspondants devant être pris en considération dans le budget,
- degré d'autofinancement minimum de 80% lorsque le taux d'endettement net (capitaux de tiers, déduction faite du patrimoine financier, en pourcentage des revenus fiscaux – groupe 40) dépasse 200%.

D'autre part, le MCH2 recommande que la politique budgétaire soit réglée, pour des questions de légitimité, au niveau juridique le plus élevé possible. Les organes de surveillance politique devraient en outre contrôler le respect des objectifs budgétaires, toute infraction devant donner lieu à des mesures de correction.

C. Solution proposée

L'Etat présente à la fois un découvert et un endettement élevés. Les communes ont en moyenne un niveau d'endettement relativement élevé mais toutes présentent une fortune positive, avec il est vrai des situations très variables d'une collectivité à l'autre. Afin de tenir compte de ces particularités, deux mécanismes distincts pour l'Etat et les communes régiront à l'avenir la maîtrise des finances, avec néanmoins un objectif commun consistant à assurer l'équilibre budgétaire dans la durée et contenir l'endettement.

Au niveau de l'Etat

Les réaménagements proposés du mécanisme de frein à l'endettement pour l'Etat prévoient en substance l'obligation de présenter sur une période de quatre ans un résultat équilibré et un degré d'autofinancement minimal variant selon le taux d'endettement net (*cf. définition donnée sous lettre B ci-dessus*). Le but est de maintenir la valeur des fonds propres, respectivement pour l'Etat de stopper l'augmentation du découvert, et de contrôler étroitement l'évolution de l'endettement.

Règles proposées

- Le budget du compte de résultats **total** (soit avec prise en compte des charges et revenus extraordinaires) devra être équilibré sur une période de quatre ans.

- La période quadriennale déterminante servant au lissage des valeurs limites portera sur:
 - a) l'avant-dernier exercice clôturé (n-2),
 - b) le dernier exercice clôturé (n-1),
 - c) l'année budgétaire en cours (n),
 - d) le projet de budget de l'année suivante (n+1).

La période quadriennale sera recalculée au début de chaque processus budgétaire de manière roulante, en ajoutant une année.

- Le degré minimal d'autofinancement des investissements nets exigé sera fixé en fonction du taux d'endettement net du dernier exercice clôturé, selon les seuils suivants:

Taux d'endettement net	Degré d'autofinancement minimum exigé
<0%	aucun
de 0% à <50%	50%
de 50% à <100%	70%
de 100% à <150%	80%
de 150% à <200%	100%
200% et plus	110%

- Contrairement à la norme du MCH2, le degré d'autofinancement minimum appliqué ici sera déterminé comme c'était le cas jusqu'ici avec le MCH1 en prenant en compte uniquement l'amortissement du patrimoine administratif, auquel est ajouté l'excédent de revenus ou déduit l'excédent de charges. Il ne sera pas tenu compte des mouvements avec les postes de bilan, de manière à favoriser l'autofinancement au moment du prélèvement à la réserve. Cette exception se justifie en particulier en cas d'utilisation de la réserve de politique conjoncturelle (cf. chiffre 6.7 infra) lors de situations économiques difficiles. Avec la disposition proposée, le prélèvement à la réserve améliorera le résultat et l'autofinancement - et par conséquent la capacité à investir, qu'il est particulièrement nécessaire de soutenir en cas de mauvaise conjoncture -, ce qui ne serait pas le cas si l'on appliquait strictement la norme du MCH2 (amélioration uniquement du résultat). Dans la durée, les incidences en termes d'endettement seront nulles dans la mesure où, à l'inverse du prélèvement, l'attribution en phases amont aux réserves n'entraînera pas une augmentation de l'autofinancement - et par conséquent de la capacité à investir.
- Les projets entièrement autofinancés, soit en l'occurrence les investissements, dont les flux monétaires de dépenses (investissement, charges financières et d'exploitation) seront compensées par des flux monétaires de recettes ou par des économies monétaires directement induites par le projet (hors impôts) dans un délai de 10 ans ne seront pas pris en compte dans le calcul du degré d'autofinancement minimum exigé. Le calcul sera effectué *ex ante*, soit dans le cadre du rapport demandant l'ouverture du crédit. Les investissements potentiellement concernés ne devraient pas être nombreux, voire même être plutôt rares. On pourrait par exemple imaginer que la réalisation d'un nouveau bâtiment permettant de regrouper en un seul endroit les postes administratifs génère des économies à même de compenser les flux de dépenses générées par la réalisation du projet.
- Le budget d'une année ne pourra présenter un déficit supérieur de 1% des revenus déterminants, de manière à éviter de compromettre le respect des valeurs seuils sur quatre ans en raison d'un écart trop important une année donnée, qui ne pourrait plus être rattrapé par la suite. En cas d'endettement net négatif (actifs du patrimoine

financier supérieurs à l'endettement figurant au passif du bilan), aucun degré d'autofinancement minimum ne sera exigé. Ce cas de figure est théorique pour l'Etat et ne devrait pas se rencontrer avant longtemps.

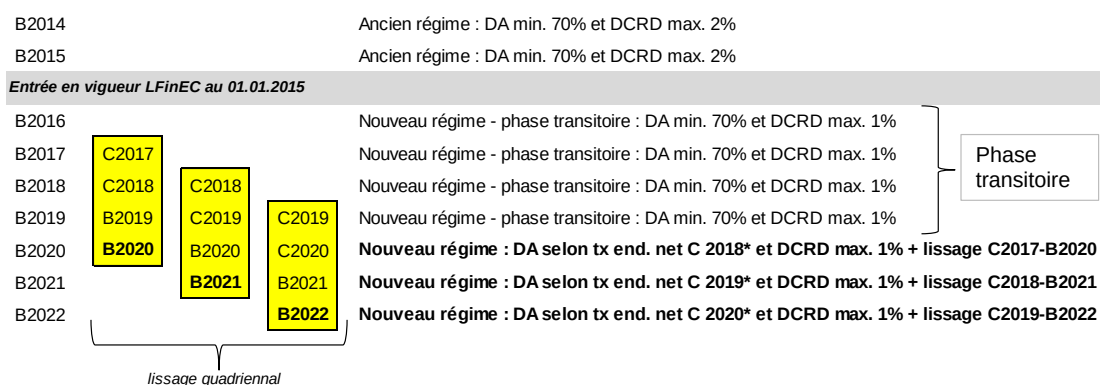
- Au besoin, l'exécutif devra proposer au législatif les mesures d'assainissement au niveau légal à mêmes d'assurer le respect des valeurs limites. Si ces mesures ne suffisent pas, le législatif devra décider une augmentation du coefficient de l'impôt direct dû par les personnes physiques dans la mesure nécessaire pour que la prise en compte des revenus supplémentaires permette le respect des valeurs limites. Au niveau de l'Etat, les majorités qualifiées définies à l'article 36 de la LFinEC s'appliqueront au moment du vote.
- Le Grand Conseil pourra, par analogie aux dispositions actuelles, déroger à la majorité de trois cinquièmes aux limites du frein en cas de circonstances extraordinaires, c'est-à-dire lors d'événements imprévisibles sur lesquels la collectivité n'a pas de prise (catastrophe de grande ampleur, profonde récession notamment); la dérogation sera limitée à deux ans au plus et tout accroissement du découvert dépassant la limite autorisée par le frein devra être amorti à raison de 20% sur cinq ans.

Phase transitoire

- De manière à assurer une transition tenant compte de la situation financière difficile de l'Etat, la première période quadriennale de référence utilisée pour le lissage des valeurs limites - applicable pour l'exercice budgétaire 2020 - s'étendra sur les années 2017 à 2020 (la seconde - applicable pour l'exercice budgétaire 2021 - de 2018 à 2021, etc.). Entretemps, l'excédent de charges annuel ne pourra dépasser 1% des revenus déterminants, et le degré d'autofinancement ne pas être inférieur à 70%. De manière à ne pas faire peser tout le poids de l'effort sur le budget 2020 lors de la première application pour la période 2017-2020, il sera nécessaire que les exercices 2017-2019 soient déjà proches de l'équilibre, ce qui correspond à l'objectif du Conseil d'Etat de résorber le déficit structurel d'ici 2017.

DA : Degré d'autofinancement (hors mouvements avec les postes du bilan)

DCRD : Degré de couverture des revenus déterminants (hors imputations internes et subventions à redistribuer)



Tx end. <100% = DA min. 70%
 Tx end. 100%-150% = DA min. 80%
 Tx end. 150%-200% = DA min. 100%
 Tx end. >200% = DA min. 110%

Illustration 6: Mise en œuvre du mécanisme de maîtrise des finances

Au niveau des communes

- Le budget du compte de résultats **total** (soit avec prise en compte des charges et revenus du compte de résultats extraordinaire) devra être équilibré chaque année (reprise de la disposition actuelle).
- Un déficit sera admis pour autant qu'il soit couvert par la fortune nette (reprise de la disposition actuelle). Il ne devra pas en outre excéder 10% du capital propre du dernier exercice clôturé (nouveau). En cas de dépassement, l'excédent sera porté en diminution du déficit autorisé dans le budget n+2.
- Tout découvert devra être amorti à raison de 20% sur 5 ans à compter du budget n+2.
- Le degré minimal d'autofinancement des investissements nets exigé sera fixé en fonction du taux d'endettement net du dernier exercice comptable, selon les seuils suivants, identiques à ceux prescrits pour l'Etat:

Taux d'endettement net	Degré d'autofinancement minimum exigé
<0%	aucun
de 0% à <50%	50%
de 50% à <100%	70%
de 100% à <150%	80%
de 150% à <200%	100%
200% et plus	110%

- Comme pour l'Etat, l'autofinancement sera calculé hors des mouvements avec les financements spéciaux (cf. explications au chapitre précédent). De même, les investissements dont les flux financiers positifs équivalent au moins les flux de dépenses sur 10 ans seront retranchés du calcul du degré d'autofinancement.
- En cas d'endettement net négatif (actifs du patrimoine financier supérieurs à l'endettement figurant au passif du bilan), aucun degré d'autofinancement minimum ne sera exigé. Si tel était le cas, une commune ayant momentanément un autofinancement proche de zéro, voire négatif ne pourrait plus investir, quand bien même sa situation patrimoniale serait excellente, ce qui n'est pas le but poursuivi par la loi. Selon les simulations effectuées, 2-3 communes pourraient se retrouver dans une telle situation.
- Le Conseil général aura la possibilité, une fois par législature et à la majorité des deux tiers des membres présents, de déroger aux limites.
- Comme c'est déjà le cas actuellement, le Conseil d'Etat pourra au besoin, après avoir entendu le Conseil communal, fixer un coefficient d'impôt permettant d'atteindre les limites prescrites par le mécanisme de maîtrise des finances.

Phase transitoire

- Tout découvert initial d'une commune au moment du passage aux normes du MCH2 sera inscrit dans un compte spécifique « découvert initial », devant être amorti à raison de 20% (le taux pouvant être réduit à 10% au plus dans les cas difficiles).

- De manière à assurer une transition tenant compte de la situation financière parfois difficile des communes, le degré d'autofinancement minimum exigé en fonction du taux d'endettement net commencera à prendre effet à partir du cinquième exercice budgétaire suivant l'année de l'entrée en vigueur de la loi (exercice budgétaire 2020 si entrée en vigueur en 2015).

Évaluation et conséquences pour l'Etat et les communes

Le taux d'endettement net apparaît être une mesure appropriée pour évaluer de manière agrégée la situation financière de la collectivité. Recommandé par le MCH2, il montre quelle est la part des recettes fiscales qui serait nécessaire à la résorption de l'endettement.

Le taux d'endettement net de l'Etat à fin 2012 se situait à environ 90%. Compte tenu des engagements financiers que l'Etat aura envers prévoyance.ne dans le cadre de son refinancement, le taux d'endettement net devrait atteindre environ 110%, sous réserve des incidences liées au retraitement des autres postes d'actifs et de passifs lors du passage au MCH2. Ainsi, le degré d'autofinancement exigé pourrait à terme être porté à 80%. Il demeurera néanmoins fixé à 70% durant la phase transitoire jusqu'à et y compris l'exercice budgétaire 2019. En faisant l'hypothèse d'un volume d'investissements nets portés à terme à 100 millions de francs pour l'Etat, l'augmentation de l'endettement annuel avec un degré d'autofinancement de 80% serait de 20 millions de francs. Si les rentrées fiscales s'accroissent d'un montant au moins équivalent (env. +2% par an) le taux d'endettement net devrait rester constant.

Pour les communes, le taux d'endettement net moyen était de près de 125% en 2010 avec de très fortes variations d'une commune à l'autre. Confrontées aux mêmes défis que l'Etat s'agissant du refinancement de prévoyance.ne, il est vraisemblable que plusieurs communes dépasseront le taux d'endettement net de 200%, ce qui impliquera pour ces dernières de présenter un degré d'autofinancement d'au moins 110%, afin de réduire progressivement leur endettement.

Le découvert existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi comprendra pour l'Etat le montant accumulé au cours des exercices précédents (env. 380 millions), auquel il faut ajouter les montants uniques nécessaires au titre du refinancement de prévoyance.ne, soit potentiellement 200 millions de francs. Ainsi, toujours sous réserve des corrections découlant du retraitement des postes du patrimoine financier lors du passage au MCH2, le découvert total pourrait s'établir à près de 600 millions de francs. Ce découvert sera amorti ponctuellement sur une très longue durée, en fonction des excédents de revenus réalisés, après attribution à la réserve de politique conjoncturelle et aux autres réserves. Un amortissement intégral du découvert par des allocations budgétaires fixes, sur p. ex. 25 ans ou même 40 ans, ne semble guère réaliste dans le contexte financier de l'Etat, en regard des efforts extrêmement contraignants et pénalisants qu'il serait nécessaire de conduire sur une longue période.

Pour les communes, la comptabilisation des engagements envers prévoyance.ne pourrait induire dans certains cas la comptabilisation d'un découvert. Compte tenu de la situation de départ plus favorable, celles-ci auront une période limitée à 5 ans en règle générale (extensible à 10 ans au plus dans les cas difficiles), pour résorber le découvert initial, ce qui, bien que nous ne disposions pas de simulations fiables, semble être un délai raisonnable.

Lors de récessions, les recettes fiscales des personnes morales tendent à diminuer, et celles des personnes physiques à stagner, voire à se contracter légèrement. D'un autre côté, les charges sociales (p. ex. aide matérielle, chômeurs en fin de droit) de même que les aides aux entreprises s'accroissent. Ainsi, même en l'absence de déficit structurel, il est beaucoup plus difficile d'équilibrer les budgets et les comptes des collectivités, ou au

prix d'efforts d'économies importants. Les efforts d'économies (ou de surplus de recettes) pour parvenir à l'équilibre vont à l'encontre d'une politique anticyclique qui devrait justement, durant cette phase délicate, autoriser des déficits de manière à ce que les collectivités jouent un rôle modérateur sur la conjoncture (on parle de « stabilisateur automatique de l'économie »); dans le cas inverse, une rigueur budgétaire trop poussée tend au contraire à amplifier la récession et faire entrer la société dans un cercle vicieux qui l'enfoncé davantage. C'est tout l'enjeu des débats menés actuellement aux États-Unis et au sein de l'Union européenne notamment. Au niveau régional et local, les effets de l'action des collectivités (canton, communes) sur l'économie sont certes limités, mais doivent néanmoins être pris en considération.

Alternatives au mécanisme de frein proposé

Comme alternatives au mécanisme proposé ci-dessus, nous avons notamment envisagé:

- le statut quo,
- un mécanisme anticyclique.

Le statut quo n'est de l'avis du Conseil d'Etat pas une solution envisageable dans la durée. Elle ne permet ni d'éviter une augmentation du découvert de l'Etat, ni de contenir l'endettement élevé de l'Etat et des communes. D'autre part, même en conservant ce mécanisme, on constate que s'agissant de l'Etat, le déficit maximum autorisé devrait de fait se situer à un niveau moins élevé que 2% pour pouvoir respecter le degré minimum d'autofinancement de 70%, en raison de l'érosion de la marge d'autofinancement constatée ces dernières années.

Un mécanisme purement anticyclique tel que celui pratiqué au niveau de la Confédération, qui fait varier le résultat minimum (*N.B.: le solde de financement au niveau de la Confédération*) exigé en fonction de la situation économique est séduisant sur le principe. Le PIB à l'échelon du pays serait alors remplacé comme indicateur par le PIB cantonal. Toutefois, bien que cette donnée soit publiée par canton par l'Office fédéral de la statistique depuis l'automne 2012, il n'est guère envisageable de l'utiliser étant donné sa précision toute relative et que sa publication ne soit pas assurée à long terme. Il faut par ailleurs dire qu'il est difficilement concevable d'intégrer dans un tel mécanisme, une valeur comme le PIB cantonal qui serait définitivement connue *a posteriori* et ce, avec un décalage de deux années. Ainsi l'évolution du PIB cantonal est officiellement communiquée chaque année à fin décembre par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Par exemple à fin décembre 2013 seront communiqués les PIB cantonaux 2011. Un autre indicateur pourrait être le taux de chômage, qui est fortement corrélé à l'évolution conjoncturelle.

L'application du mécanisme anticyclique donne une bouffée d'oxygène en période de récession - qui se caractérise par une baisse des rentrées fiscales et une augmentation des dépenses sociales en raison de la hausse du chômage -, en ayant par ailleurs un effet stabilisateur sur l'économie. C'est le côté pile. Côté face, lorsque la situation économique s'améliore, le mécanisme exige tout autant de devoir engranger des excédents de revenus, qui peuvent s'avérer conséquents. Outre l'élimination préalable des déficits structurels, un mécanisme anticyclique présuppose également une discipline politique consistant à ne pas abaisser les impôts et/ou ne pas augmenter les prestations lorsque la situation budgétaire s'améliore (pour pouvoir compenser les déficits passés). De l'avis du Conseil d'Etat, un tel mécanisme serait dans le contexte politique de notre canton difficile à mettre en œuvre dans un avenir proche, tout en présentant un degré de complexité plus difficile à gérer qu'une règle simple. Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que les mécanismes proposés pour l'Etat et les communes, en particulier la possibilité de recourir à l'utilisation d'une réserve de politique conjoncturelle et de réaliser des déficits (limités à 1% des revenus déterminants pour l'Etat et à 10% du capital propre

pour les communes), permettent de prendre en compte la situation conjoncturelle et d'agir en fonction de son évolution.

6. DROIT DES CRÉDITS

6.1 Majorité qualifiée requise au Grand Conseil

A. Situation actuelle

L'article constitutionnel sur le frein aux dépenses, concrétisé dans la loi sur les finances, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Il impose l'approbation, à une majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, des lois et décrets qui entraînent:

- a) une dépense nouvelle unique de plus de 5 millions de francs,
- b) une dépense nouvelle renouvelable de plus de 500.000 francs par année,
- c) une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 5 millions de francs par année.

Cette disposition n'a pas induit une réduction significative des dépenses depuis son entrée en vigueur. Son but est plutôt d'assurer que les engagements financièrement importants fassent l'objet d'un large consensus pour pouvoir être adoptés.

Par ailleurs, lors du scrutin du 17 juin 2012, le peuple a adopté le frein au démantèlement social issu du contre-projet du Grand Conseil, qui prévoit de soumettre à la majorité de trois cinquièmes des membres du Parlement les lois et décrets qui entraînent des économies importantes pour le canton, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement. Pendant du frein aux dépenses, les dispositions d'application du frein au démantèlement social doivent encore être concrétisées au niveau de la loi pour pouvoir entrer en vigueur.

B. Normes du MCH2

Le MCH2 ne traite pas de cet aspect.

C. Solution proposée

Les seuils déterminants requérant la majorité qualifiée du Grand Conseil seront portés de 5.000.000 à 10.000.000 francs pour les dépenses uniques et les modifications des dispositions en matière fiscale, et de 500.000 à 1.000.000 francs pour les dépenses renouvelables. Cette adaptation tient compte de l'augmentation conjointe des compétences financières du Conseil d'Etat (cf. chapitres 6.2 et 6.3 infra).

Par ailleurs sont concrétisées sur le plan légal, avec les mêmes seuils, les dispositions du frein au démantèlement social adopté par le peuple, déjà évoqué plus haut sous lettre A.

6.2 Crédit d'engagement et crédit complémentaire

A. *Situation actuelle*

Le crédit d'engagement est l'autorisation d'assumer pour un projet précis des engagements financiers déterminés allant au-delà de l'exercice budgétaire. Alors que le crédit budgétaire est le montant des dépenses autorisées pour un exercice donné, le crédit d'engagement fixe l'enveloppe globale allouée à un projet.

A l'usage, les crédits d'engagement ont été exclusivement utilisés pour des investissements (immobilisations corporelles, subventions à l'investissement, prêts, ou participation dans des sociétés en lien avec la réalisation d'une tâche publique), que la réalisation de ces derniers s'étende ou non sur plusieurs exercices.

Des crédits d'engagement sont ouverts pour des objets particuliers ou sous forme de crédits-cadres quadriennaux (p. ex. crédits-cadres informatiques). Dans ce dernier cas, le législatif délègue à l'exécutif les compétences de contracter pour plusieurs projets individuels réunis dans un programme, des engagements jusqu'à concurrence du plafond voté.

Les crédits d'engagement sont ouverts par décision du législatif. Au niveau cantonal, le Conseil d'Etat est compétent pour ouvrir un nouveau crédit d'engagement jusqu'à concurrence de 400.000 francs.

Le crédit d'engagement est requis au net (déduction faite des subventions et autres contributions à recevoir) par le Conseil d'Etat. Les exécutifs communaux requièrent de leur côté les crédits d'engagement au brut, en mentionnant toutefois dans le rapport d'accompagnement les subventions et autres contributions attendues, qui sont ensuite durant la phase de mise en œuvre, portées en déduction du crédit d'engagement.

Chacune des deux méthodes a ses avantages et inconvénients. L'octroi d'un crédit d'engagement au net permet un meilleur suivi. L'octroi d'un crédit au brut met mieux en évidence le montant total de la dépense devant réellement être avancée par la collectivité en l'absence d'une certitude quant au montant final et à la date de la contribution à recevoir.

Lorsque le crédit d'engagement est insuffisant, il donne lieu à une demande de crédit complémentaire auprès du législatif. Au niveau cantonal, le Conseil d'Etat est compétent pour augmenter le crédit d'engagement jusqu'à concurrence de sa limite de compétence de 400.000 francs.

L'exécutif est au demeurant compétent pour accorder des compléments destinés à compenser le renchérissement.

B. *Normes du MCH2*

Le MCH2 prévoit comme standard l'utilisation du crédit d'engagement pour les crédits d'ouvrage et les crédits-cadres, sans pour autant prescrire de normes contraignantes en la matière.

Dans la loi-modèle accompagnant le MCH2, les crédits d'engagement sont obligatoires pour réaliser des dépenses nouvelles uniques ou des dépenses nouvelles périodiques à partir d'un certain seuil laissé à l'appréciation de la collectivité. Le montant peut être

requis au brut ou au net. Des crédits complémentaires ne sont pas nécessaires pour compenser le renchérissement.

C. *Solution proposée*

Sur le fond, la solution proposée pour l'Etat et les communes précise les modalités d'utilisation des crédits d'engagement sans entraîner pour autant de grands bouleversements. Les crédits d'engagement devront de manière plus explicite s'appliquer dans certains cas aux engagements pluriannuels émergeant au compte d'exploitation. Par ailleurs un crédit d'engagement pourra à la fois inclure une part d'investissement et une part de charge d'exploitation (à l'instar p. ex. du mode de comptabilisation mis en place pour le crédit d'engagement de 16 millions destiné au redressement des finances et à la réforme de l'Etat).

Les crédits d'engagement prendront la forme d'un crédit-cadre, d'un crédit d'objet ou d'un crédit d'étude. Le crédit-cadre, que l'on rencontre déjà en pratique mais qui n'a pas de définition légale dans la législation actuelle, s'apparente à une enveloppe globale pour un but déterminé, à l'intérieur de laquelle l'exécutif peut ouvrir des crédits d'engagements individuels sous forme de crédits d'objet (crédit d'engagement pour un objet spécifique). Les projets d'investissement de faible portée seront de préférence regroupés dans des crédits-cadres.

Le crédit d'étude représente une forme particulière de crédit d'objet pour déterminer l'ampleur et le coût d'un projet nécessitant un crédit d'engagement. Le crédit d'étude viendra, conformément à l'usage en cours, comptabilisé dans les investissements s'il peut être rattaché directement à un bien immobilier du patrimoine administratif. Dans ce cas il sera activé et porté en augmentation de sa valeur une fois celui-ci réalisé. Si en revanche un crédit d'étude est ouvert pour réaliser par exemple des analyses prospectives qui ne sont pas en lien avec un investissement bien précis, les montants nécessaires seront à l'avenir inscrits au budget du compte de résultats.

Les crédits d'engagement seront requis au brut, c'est-à-dire sans déduction des éventuelles participations de tiers. En revanche, ces dernières, une fois obtenues, seront comptabilisées en déduction du crédit d'engagement ouvert. Cette disposition entraînera des modifications dans la manière de gérer les crédits d'engagement au niveau de l'Etat. Cette nouvelle manière de faire aura néanmoins comme avantage une harmonisation des pratiques en la matière entre l'Etat et les communes.

Des crédits d'engagement seront requis pour:

- tout investissement du patrimoine administratif. Les acquisitions d'équipements seront généralement regroupées dans des crédits-cadres,
- les projets dont la réalisation s'étend sur plus d'une année, pour des dépenses d'investissement et d'éventuelles charges spécifiques émergeant au compte d'exploitation,
- les engagements *fermes pluriannuels* à charge du compte d'exploitation, notamment les loyers conclus pour plusieurs années sans possibilité de résiliation anticipée (ou moyennant pénalités), et les enveloppes budgétaires en faveur d'institutions s'étendant sur plusieurs exercices,
- l'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs,
- les conventions-programmes avec la Confédération entraînant des dépenses à charge du canton,

- l'octroi de cautions ou d'autres garanties.

Parmi les nouveautés, l'octroi de cautions ou d'autres garanties nécessitera à l'avenir l'ouverture préalable d'un crédit d'engagement, les risques sous-jacents, s'ils se matérialisent, pouvant potentiellement entraîner des incidences financières importantes pour la collectivité. Les cautions et autres garanties déjà accordées devront en conséquence faire à leur échéance l'objet de crédits d'engagement pour pouvoir être renouvelées.

La compétence du Conseil d'Etat en matière de crédits d'engagement sera d'une manière générale portée de 400.000 à 1.000.000 francs. Cet ajustement correspond à l'augmentation des charges de fonctionnement (accroissement d'un facteur de près de 2,5) intervenue depuis la fixation du montant actuel, qui remonte au début des années nonante. A titre de comparaison, le renchérissement n'a augmenté que d'un facteur de 1,25 durant la même période. Les conseils généraux définiront les compétences de leurs exécutifs respectifs.

Des crédits complémentaires pourront être ouverts par l'exécutif jusqu'à concurrence de sa limite de compétence en tenant compte de la somme du crédit d'engagement initial et des compléments déjà octroyés ou sollicités, ou au-delà (comme c'est déjà le cas avec la réglementation actuelle) lorsqu'il s'agit de compenser le renchérissement.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la compétence pour modifier le crédit d'engagement sur des points importants (but, exécution, endroit, etc.) appartient à l'autorité qui l'a octroyé (législatif, exécutif). L'autorité exécutive ne peut pas abroger un acte de l'autorité législative ou rendre son exécution impossible. Si l'exécutif estime que le projet décidé auparavant par l'autorité législative est dépassé ou ne peut pas être réalisé, il doit lui présenter une proposition d'abrogation ou de modification du décret ou de l'arrêté du Conseil général. Dans ce cas il appartient exclusivement à l'autorité législative de trancher la question dans un sens ou dans l'autre. Pour les modifications peu importantes, l'exécutif est compétent en tant qu'autorité d'exécution.

6.3 Crédit budgétaire et crédit supplémentaire

A. Situation actuelle

Le législatif détient la haute compétence de fixer les différents crédits budgétaires dans le cadre du traitement du budget. Le crédit budgétaire est l'autorisation de grever les comptes annuels pour un but déterminé (principe de la spécialité) et pour une année civile (principe de l'annualité). Le budget est présenté par nature comptable détaillée à 6 positions selon la classification institutionnelle. L'exécutif est habilité à contracter des engagements et à effectuer des dépenses jusqu'à concurrence des crédits budgétaires votés (charges de fonctionnement, dépenses d'investissement).

Lorsqu'un crédit budgétaire est insuffisant, le Conseil d'Etat peut l'augmenter de sa propre compétence jusqu'à un seuil de 400.000 francs. Deux rapports requérant des suppléments budgétaires dépassant cette limite sont présentés annuellement à fin juin et début décembre au Grand Conseil pour approbation. En cas d'urgence, le supplément peut être engagé avant ratification par le Grand Conseil, moyennant l'autorisation préalable de la commission de gestion et des finances.

Des exceptions sont prévues à l'obligation de requérir des crédits supplémentaires, notamment en cas de corrections de valeur (p. ex. amortissements, provisions). D'autre part, les réallocations de tranches de paiements entre crédits budgétaires du compte des

investissements sont de la compétence exclusive du Conseil d'Etat, même lorsque le montant dépasse 400.000 francs, conformément à la loi concernant l'affectation des crédits inscrits au budget des investissements, du 8 décembre 2010.

Sur le plan communal, il n'existe aucun processus institutionnalisé de requête de crédits supplémentaires. En règle générale, les dépassements budgétaires sont commentés dans le rapport à l'appui des comptes annuels.

B. Normes du MCH2

Le MCH2 autorise la présentation du budget selon la classification institutionnelle ou selon la classification fonctionnelle. Si la classification institutionnelle est retenue, il prescrit de présenter en plus l'attestation statistique financière selon la classification fonctionnelle.

Le principe de la spécialité est maintenu. Toutefois, il est possible d'y déroger pour le budget des unités administratives gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire.

Le MCH2 ne prescrit pas de normes particulières s'agissant des suppléments budgétaires. Il propose comme standard que l'exécutif puisse décider un dépassement de crédit lorsqu'une dépense ne peut être ajournée sans avoir de conséquences négatives ou qu'il s'agit d'une dépense liée (c'est-à-dire une dépense dont le principe et l'étendue sont fixés dans une norme juridique ou qui sont nécessaires à l'accomplissement d'une tâche administrative prévue par la loi). Des dépassements sont en outre autorisés lorsque les dépenses supplémentaires sont compensées par des recettes qui leur sont directement liées, ou, pour les unités gérées par enveloppe budgétaire et mandats de prestations, par la dissolution de réserves existantes.

Il convient de relever que la nouvelle terminologie du MCH2 utilise le terme de « dépassement de crédit » lorsque des suppléments sont décidés par l'exécutif, et de « crédit supplémentaire » lorsque ces derniers ont été ratifiés par le législatif. Au-delà de la sémantique, cette terminologie tient compte du fait que si l'exécutif est habilité à dépenser davantage que le crédit budgétaire voté, il ne peut s'agir que d'une compétence déléguée par le législatif, ce dernier conservant de par ses attributions la haute-main sur le budget.

C. Solution proposée

Les dépassements de crédits pourront être autorisés par le Conseil d'Etat lorsqu'ils sont intégralement compensés par:

- des revenus ou des recettes afférents au même objet et durant le même exercice, ou par la dissolution de réserves existantes issues de reports de crédits,
- des diminutions de charges du même genre sous d'autres rubriques budgétaires (par même genre on entend p. ex. charges de fonctionnement propres à l'unité administrative ou les charges de transfert),
- des diminutions de dépenses sous d'autres objets dans le compte des investissements.

Le projet prévoit par ailleurs que des dépassements de crédits soient autorisés sans l'aval préalable du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat pour les subventions redistribuées ainsi que les corrections de valeurs n'entraînant aucun flux financier.

La compétence du Conseil d'Etat en matière budgétaire sera, tout comme pour les crédits d'engagement, élargie de 400.000 à 1.000.000 francs.

Avec cette solution, seuls les dépassements budgétaires non compensés supérieurs à la limite de compétence du Conseil d'Etat en matière budgétaire seront présentés au Grand Conseil pour validation. Au vu des expériences passées, on peut escompter qu'un nombre relativement réduit de dépassements non compensés doit être remonté au législatif. Cette nouvelle procédure paraît légitime en ce sens qu'elle confèrera au Conseil d'Etat la réactivité nécessaire pour faire face aux impératifs souvent urgents de mise à disposition de ressources supplémentaires (p. ex. aide sociale, prestations complémentaires) tout en déchargeant le Grand Conseil de demandes qui ne présentent, force est de le constater, qu'une dimension purement formelle. D'un autre côté, il est important pour le Grand Conseil de s'assurer que le budget de la collectivité, pris dans sa globalité, pourra être respecté. C'est pourquoi les dépassements *non* compensés supérieurs à la limite de compétence du Conseil d'Etat devront lui être transmis pour décision.

Afin de permettre au Grand Conseil d'assurer un suivi des dépassements budgétaires et d'éviter tout risque d'abus de son exécutif, les dépassements *compensés* supérieurs à la compétence du Conseil d'Etat (1.000.000 francs selon proposition) devront être transmis préalablement pour préavis à la commission des finances. Par ailleurs, les motifs de dépassements budgétaires devront être exposés lors de l'approbation des comptes annuels et donner lieu à une décharge formelle en une seule fois.

Les Conseils généraux définiront pour leur part les compétences de leurs exécutifs respectifs en matière de crédits budgétaires.

6.4 Report de crédit

A. Situation actuelle

Le report de crédit consiste à reporter sur l'exercice suivant le solde d'un crédit budgétaire non utilisé. La législation actuelle interdit tout report de crédit. Des reports seraient parfois utiles lorsque des projets (essentiellement dans le compte des investissements) ont pris du retard. D'autre part, une gestion flexible par enveloppe budgétaire et mandat de prestations suppose une souplesse en matière de gestion financière que ne permettent pas les dispositions en vigueur. La possibilité de reporter à certaines conditions les tranches de paiement non utilisées permet d'optimiser l'utilisation des crédits, d'inciter à une bonne gestion de par le fait qu'une partie des surplus financiers reste acquise à l'entité, et d'optimiser de manière générale l'utilisation des crédits en évitant d'épuiser à tout prix les soldes de crédits en fin d'exercice, sachant qu'on ne pourra plus en disposer l'exercice budgétaire suivant.

B. Normes du MCH2

La loi-modèle recommandée par le MCH2 autorise les reports de crédits lorsque la réalisation de projets d'investissement ou de mesures individuelles a pris du retard. Il en va de même pour les unités gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, celles-ci ayant la possibilité de constituer des réserves inscrites au bilan lorsque l'enveloppe globale n'est pas entièrement utilisée à la suite de retard dans la réalisation d'un projet, ou que le résultat net est amélioré grâce à l'apport de recettes non prévues au budget ou à des dépenses inférieures au montant budgété. La condition posée pour ces entités est que les objectifs fixés par ailleurs soient atteints.

Lors de l'approbation des comptes annuels, l'exécutif doit soumettre au législatif un compte-rendu sur les postes concernés.

C. Solution proposée

La solution proposée reprend les dispositions générales prévues par la loi-modèle, en étendant toutefois les reports, sous forme de constitution de réserves, aux investissements et autres projets. Le report par constitution de réserve charge l'exercice au cours duquel la réserve est constituée et allège l'exercice au cours duquel le montant est prélevé.

Concrètement, lorsque la réalisation de projets en cours faisant l'objet d'un crédit d'engagement a pris du retard, l'exécutif pourra reporter à l'année suivante en tout ou partie le solde des tranches de paiement autorisées qui n'ont pas été entièrement utilisées, par la constitution de réserves affectées.

L'exécutif pourra en outre autoriser les unités administratives gérées par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GEM) à reporter sous forme de réserves l'amélioration du solde positif de l'enveloppe budgétaire lorsque:

- a) des crédits n'ont pas été utilisés ou ne l'ont pas été entièrement en raison de retards liés à un projet (réserves affectées),
- b) après avoir atteint les objectifs quant aux prestations,
 - 1. elles réalisent des revenus supplémentaires nets provenant de prestations supplémentaires non budgétisées (réserves générales),
 - 2. elles enregistrent des charges inférieures à celles prévues au budget pour autant qu'elles résultent d'un effort de gestion et non pas de circonstances extraordinaires sur lesquelles elles n'ont pas d'emprise (réserves générales).

C'est la réglementation d'application qui fixera plus concrètement les modalités de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat envisage à ce stade de limiter les possibilités de report et de mise en réserve à 40% des soldes de crédits, et de ne pas autoriser de reporter plus d'une fois des soldes de crédits pour un projet qui a pris du retard, la réserve devant dans ce cas être intégralement dissoute au début de l'exercice suivant.

Lors de l'approbation des comptes annuels, l'exécutif soumettra au législatif un compte-rendu sur les reports effectués et leur utilisation.

6.5 Financement spécial

A. Situation actuelle

Le financement spécial est l'affectation obligatoire de moyens à la réalisation d'une tâche publique définie. Les soldes des financements spéciaux sont portés au bilan, de sorte que les comptes des financements spéciaux sont toujours équilibrés.

L'Etat gère actuellement 25 fonds, alimentés soit par des recettes affectées de par la loi, soit par attributions budgétaires.

Les communes gèrent pour leur part différents financements spéciaux dont les dépenses sont couvertes par des taxes, principalement dans les domaines de

l'épuration des eaux, l'approvisionnement en eau ainsi que le ramassage et l'élimination des déchets.

B. Normes du MCH2

Le financement spécial est utilisé pour financer un objet nécessaire à l'accomplissement d'une tâche publique. Il y a financement spécial lorsque le cercle des bénéficiaires d'une prestation publique correspond au cercle des personnes qui financent cette même prestation (lien de causalité entre la prestation fournie et son financement; p. ex: taxes causales). Ce type de prestations doit toujours reposer sur une base légale. Les impôts généraux ne sont pas considérés comme des financements spéciaux. Pour qu'il y ait financement spécial, les conditions suivantes doivent être cumulativement remplies:

- les revenus servent à financer des tâches relevant de la fonction publique,
- il existe un véritable lien de causalité entre la tâche effectuée et la contre-prestation demandée,
- il existe une base légale,
- pour les financements spéciaux du capital propre, l'entité concernée (collectivité) a le pouvoir de modifier les modalités de financement de la tâche (ajuster le montant).

C. Solution proposée

Les financements spéciaux (fonds) produisent des effets indésirables d'un point de vue de la politique budgétaire et leur nombre devrait à l'avenir autant que possible être réduit. De par l'affectation automatique de ressources, ils limitent la marge de manœuvre financière et échappent à tout débat politique lors des arbitrages à effectuer dans le cadre du processus budgétaire. Ils sont ainsi la source d'inefficacité dans l'allocation des ressources d'une collectivité.

Leur suppression complète n'est pas souhaitable pour autant, en particulier s'agissant de la fourniture de prestations spécifiques qu'il n'est pas adéquat de financer par l'impôt général pour des questions de politique publique (prélèvement de taxes incitatives, cercle de bénéficiaires restreints, etc.), et lorsque les fluctuations de charges et revenus annuels justifient de comptabiliser la différence au bilan (avance ou engagement de la collectivité envers le financement spécial). Les nouvelles dispositions reprennent exactement les normes du MCH2. Le principal changement par rapport à la situation actuelle est qu'à l'avenir il ne sera plus autorisé de constituer ou maintenir des fonds alimentés en tout ou partie par des attributions budgétaires (en lieu et place de taxes affectées) qui sont en réalité des réserves.

Les buts visés par les fonds pourront être atteints par le recours à des crédits-cadres. Les avances de subventions reçues de la Confédération (p. ex. domaine des mensurations ou des routes) seront comptabilisées comme telles au passif du bilan, puis prélevées (comptabilisation en recettes dans le compte de résultats ou le compte des investissements) au fur et à mesure de l'engagement des dépenses par l'Etat.

D'autre part, les financements spéciaux seront reclassés dans les fonds propres (p. ex. réserve de l'eau, ramassage des ordures) ou dans les fonds étrangers (p. ex. fonds de loterie, dons ou legs affectés à des tâches hors collectivité publique).

Pour l'Etat, plusieurs fonds comme le fonds de promotion de l'économie et le fonds d'intégration professionnelle devront être dissous compte tenu du fait qu'ils sont alimentés exclusivement par des attributions budgétaires.

Au niveau communal, des changements similaires pourraient intervenir, mais sans doute dans une moindre mesure, la plupart des fonds étant alimentés par des taxes affectées.

6.6 Préfinancement

A. Situation actuelle

Le préfinancement consiste à affecter une part du résultat reporté, au financement d'un projet futur qui n'a pas encore été adopté. Le préfinancement contribue en particulier à ce que les charges financières de gros projets puissent être réparties sur plusieurs années. La constitution de ces réserves (qui font ensuite partie intégrante des fonds propres) a pour conséquence de réduire le résultat global.

Au niveau de l'Etat, il n'existe pas de réserve de préfinancement. Dans le cadre du projet RER/TransRUN, rejeté en votation populaire, il était prévu de constituer un tel fonds, alimenté par les contributions de l'Etat et des communes.

L'Etat a par ailleurs autorisé ponctuellement dans de rares cas les communes à créer des réserves de préfinancement selon les normes du MCH2.

B. Normes du MCH2

Le MCH2 permet le préfinancement d'investissements futurs, sous réserve toutefois que la décision soit prise par l'autorité formellement compétente (en principe le parlement) et que les charges figurent en tant que charges extraordinaires dans le compte de résultats. Ces deux conditions garantissent la transparence vis-à-vis des citoyens et permettent d'éviter que l'autorité cache ou corrige un résultat au travers de la comptabilisation de telles réserves. Celles-ci figurent d'ailleurs au bilan en tant que part au capital propre.

C. Solution proposée

Avec les nouvelles dispositions proposées, un préfinancement devra respecter les conditions suivantes pour pouvoir être constitué:

- Le principe et les modalités du préfinancement sont réglés dans une loi.
- Un préfinancement n'est autorisé que pour les projets importants, dont le coût global représente au moins 3% des charges brutes du dernier exercice comptable avant consolidation (env. 60 millions pour l'Etat).
- Une réserve de préfinancement ne doit servir qu'au but mentionné et ne concerner qu'un seul projet. Un décompte distinct est établi chaque année dans les annexes aux comptes. C'est ainsi qu'il ne sera pas autorisé de prévoir des préfinancements pour des buts généraux (p. ex. mobilité). Dans un tel cas, ces derniers devront être déclinés en un ou plusieurs projets, réglés à chaque fois par un préfinancement spécifique.
- Un montant de préfinancement peut être inscrit au budget ou décidé lors de la clôture des comptes.

- L'attribution d'un montant à la réserve de préfinancement à partir des ressources générales de la collectivité n'est admise que si le résultat total demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution. Cette règle limitative pourrait imposer lors de la clôture des comptes de renoncer en tout ou partie à une attribution à la réserve - même prévue au budget - dans la mesure nécessaire à éviter un déficit. En revanche, si une source de revenus additionnelle spécifique était créée pour le préfinancement (p. ex. taxe spéciale, participation des communes), l'attribution - au même titre d'ailleurs que le financement spécial auquel il pourrait être alors assimilé (cf. art. 48) -, serait autorisée indépendamment du résultat.
- L'alimentation d'une réserve de préfinancement ou sa dissolution est comptabilisée par le biais du compte des charges et revenus extraordinaires.
- La réserve de préfinancement est dissoute au fur et à mesure des amortissements consentis et sur la même durée que ces derniers. Si par exemple un projet financé par un financement spécial est comptablement amorti sur 30 ans, la dissolution de la réserve de préfinancement devra être effectuée par des prélèvements annuels sur une durée identique. La réserve de préfinancement ne peut servir à diminuer directement les dépenses brutes du projet auquel elle se réfère durant la phase de réalisation, dans la mesure où la réserve ne correspond pas à l'encaissement d'une recette, mais à une source de fonds propres devant faciliter le financement du projet.
- L'éventuel solde non-utilisé de la réserve de préfinancement est comptabilisé comme recette extraordinaire dans le compte de résultat.

Dans le cas de l'Etat, il paraît paradoxal de constituer des réserves, qui ne sont rien d'autre que des fonds propres affectés, alors même que le bilan présente un découvert.

Des excédents de revenus devraient ainsi en premier lieu servir à résorber le découvert avant d'envisager d'alimenter des réserves. Cette argumentation est d'un point de vue comptable entièrement fondée. D'un point de vue de la politique budgétaire, cela signifierait renoncer à la possibilité de créer de telles réserves avant longtemps, au vu du découvert élevé de l'Etat. Si par exemple un préfinancement pour un nouveau fonds RER était politiquement souhaité, il ne serait à l'aune de ces principes pas autorisé.

Le Conseil d'Etat a cependant considéré en la matière qu'il était défendable, y compris sur le plan comptable, d'autoriser à l'avenir la constitution de préfinancements même en présence d'un découvert, pour autant que, comme énoncé plus haut, le résultat demeure à l'équilibre après ces opérations.

6.7 Réserve de politique conjoncturelle

A. Situation actuelle

Aucune disposition légale ne prévoit pour l'Etat et les communes l'engagement d'une réserve conjoncturelle en cas de récession. La loi sur les finances autorise le Grand Conseil à déroger, moyennant une majorité de trois cinquièmes de ses membres, aux mécanismes du frein à l'endettement en cas de circonstances extraordinaires, auxquelles sont assimilées les phases de profonde récession.

B. Normes du MCH2

Dans le cadre de ses missions en lien avec l'interprétation, le développement et la mise à jour des normes MCH2, le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) déconseille l'utilisation d'une réserve budgétaire ou conjoncturelle dans la mesure où elle tend à s'écarter du respect du principe de l'image fidèle. Concevant néanmoins qu'une collectivité veuille passer des opérations dans ce but, il préconise dans ce cas de figure de recourir à une réserve spécifique, les attributions et les prélèvements à cette réserve devant être comptabilisés en tant que charges et revenus extraordinaires. Dans toute la mesure du possible, les attributions à cette réserve et les prélèvements sur celle-ci devraient être réglés de manière contraignante au niveau légal (p. ex. prélèvements seulement en cas de récession reconnue comme telle, obligation de faire des attributions lorsque la conjoncture se rétablit).

C. Solution proposée

Le Conseil d'Etat estime que l'utilisation d'une réserve conjoncturelle au niveau de l'Etat et des communes apporte un volant de manœuvre financier supplémentaire permettant d'atténuer les chocs lors de récessions ou de ralentissements conjoncturels. C'est pourquoi il entend au niveau de l'Etat y affecter prioritairement à raison de 50% au moins les éventuels excédents de revenus disponibles à la clôture des comptes, sous réserve des excédents devant subsister pour respecter l'équilibre budgétaire quadriennal.

Pour autant, la constitution et l'utilisation d'une réserve conjoncturelle seront réglementées selon les conditions suivantes:

- Comme pour les réserves de préfinancement (cf. chapitre précédent), l'alimentation d'une réserve conjoncturelle ne sera possible que si le compte de résultats total demeure à l'équilibre ou soit bénéficiaire après ces opérations. Cette règle pourrait imposer lors de la clôture des comptes de renoncer en tout ou partie à une attribution à la réserve - même prévue au budget - dans la mesure nécessaire à éviter un déficit.
- Le montant total de la réserve conjoncturelle figurant au bilan est plafonné à hauteur de 5% des charges brutes du dernier exercice clôturé (pour l'Etat : env. 100 millions).
- Les prélèvements à la réserve conjoncturelle ne pourront être effectués qu'en cas de mauvaise conjoncture, qui se traduirait plus particulièrement par une diminution globale des revenus à caractère fiscal (impôts directs, part du canton à des impôts fédéraux) ou/et à une brusque envolée des dépenses à caractère social, imposées de l'extérieur, c'est-à-dire indépendamment de la volonté de la collectivité publique. C'est la réglementation d'application qui définira concrètement les critères applicables pour définir la notion de mauvaise conjoncture. On pense plus particulièrement à des critères tels que le pourcentage de diminution des revenus à caractère fiscal par rapport au dernier exercice clôturé ou le dépassement d'un certain seuil du taux de chômage au sein de la collectivité.

7. ETATS FINANCIERS

7.1 Vue d'ensemble

A. Situation actuelle

Le modèle comptable MCH1 présente comme éléments principaux les trois parties constituées par le bilan, le compte de fonctionnement et le compte des investissements. Ensemble, le compte de fonctionnement et le compte des investissements constituent le compte administratif. Le compte administratif et le bilan sont complétés par des informations supplémentaires portant sur les crédits d'engagement, les emprunts contractés, les prêts et participations financières, les cautionnements, les fonds et le mode de financement.

B. Normes du MCH2

Le MCH1 est complété dans le MCH2 d'un tableau des flux de trésorerie, d'une présentation échelonnée du résultat (comme élément du compte de résultats) et d'une annexe nettement plus élargie (notamment avec un tableau de l'état détaillé du capital propre).

Les nouveaux états financiers visent entre autres à compléter les informations chiffrées par de nouvelles informations, dites qualitatives. Ces informations permettent de répondre aux questions suivantes: comment l'administration gère-t-elle son patrimoine et ses ressources et selon quels critères (évaluation) prend-elle des décisions ?

Ces informations complétées permettent d'améliorer l'information, d'accroître la transparence et d'obtenir une vision précise de l'état de la fortune et des revenus.

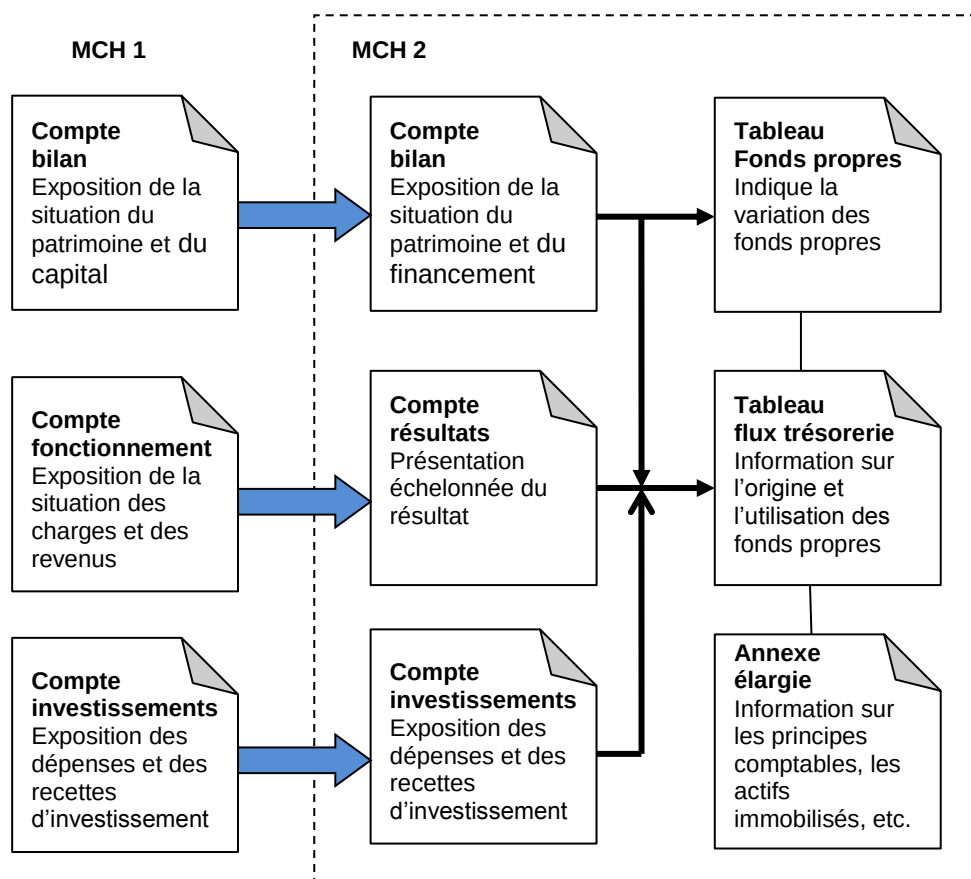


Illustration 7: Principaux changements dans les états financiers

Le plan comptable MCH2 sert d'orientation à l'établissement du bilan (rubriques 1-2), du compte de résultats (rubriques 3-4) et du compte des investissements (rubriques 5-6).

Une présentation détaillée figure à l'annexe 1. Par rapport au MCH1, la structure du groupe thématique de toutes les parties du compte (bilan, compte de résultats et compte des investissements) s'est considérablement modifiée, certains groupes thématiques ont été conservés, mais dotés cependant de numéros de compte modifiés. Le plan comptable est harmonisé dans une large mesure avec la Confédération. Afin de pouvoir couvrir des besoins supplémentaires, en particulier au niveau de la statistique financière, le plan comptable est dorénavant à quatre chiffres.

Un tableau à des fins statistiques doit être établi selon la classification fonctionnelle. La classification fonctionnelle sert à l'enregistrement des données statistiques de dépenses et de recettes des collectivités et se base sur la COFOG (Classification of Functions of Government). Chaque collectivité établissant son propre compte doit également établir une attestation de statistique financière selon la classification fonctionnelle.

C. Solution proposée

Les modifications apportées par le MCH2 nécessitent un nombre plus important de documents à fournir et une approche orientée davantage sur la partie narrative des informations financières. D'un point de vue technique, l'implémentation du MCH2 implique la modélisation des nouveaux états financiers, la mise en œuvre du plan comptable et le paramétrage des systèmes informatiques.

7.2 Bilan

Le bilan présente l'état de la fortune en comparant les actifs (patrimoine) avec les passifs (engagements et capital propre). Le bilan fera désormais une distinction entre les fonds étrangers et les fonds propres. La perte ou l'excédent du résultat annuel devra figurer dans les fonds propres.

La distinction entre patrimoine administratif et patrimoine financier sera maintenue selon les critères en vigueur. Conformément à la pratique actuelle au niveau de l'Etat, il sera néanmoins explicitement mentionné que les terrains et leurs équipements destinés à être revendus ultérieurement, en particulier dans le cadre de la promotion économique, appartiennent au patrimoine financier. Cela signifiera concrètement que c'est l'exécutif qui décidera de l'acquisition et de l'équipement de ce type de biens, en dehors du patrimoine administratif, sous réserve des prérogatives de l'Etat en matière d'autorisation s'agissant des communes. Cette attribution au patrimoine financier, conforme au MCH2, dote l'exécutif de compétences qui lui permettront d'agir avec souplesse et rapidité, dans le respect de la confidentialité indispensable en affaires, pour acquérir et équiper lorsque l'occasion se présente, des terrains correspondant aux besoins de la promotion économique. Au demeurant, ces acquisitions et équipements, bien que s'inscrivant dans le cadre d'une politique publiques, ne servent pas directement à accomplir une tâche publique. Pour autant, une planification stricte des besoins de financement et de la trésorerie sera indispensable pour éviter un dérapage incontrôlé de l'endettement. Des dispositions en ce sens seront évaluées dans le cadre de la préparation de la réglementation d'application.

7.3 Compte de résultats

Le compte de fonctionnement sera avec la terminologie du MCH2 renommé « compte de résultats ». Le compte de résultats sera nouvellement structuré selon les trois niveaux de clôture suivants, avec pour chaque niveau l'excédent de charges ou de revenus y relatif:

- Résultat d'exploitation,
- Résultat de financement,
- Résultat extraordinaire.

Le résultat opérationnel comprendra le résultat d'exploitation et le résultat de financement. Le résultat total inclura le résultat opérationnel et le résultat extraordinaire.

Les charges et revenus seront considérés comme extraordinaires si l'on ne pouvait en aucune manière les prévoir et lorsqu'ils échappent à toute influence et tout contrôle. Conformément au modèle admis par le MCH2, les charges et revenus extraordinaires incluront également les éléments suivants, motivés par la politique budgétaire:

- l'amortissement du découvert d'exercices précédents,
- les attributions et prélèvements au titre des préfinancements et de la réserve conjoncturelle,
- les attributions et prélèvements aux réserves des domaines de l'enveloppe budgétaire.

Tableau 1: Compte de résultats

Charges d'exploitation	
30	Charges de personnel
31	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation
33	Amortissements du patrimoine administratif
35	Attributions aux fonds / financements spéciaux
36	Charges de transfert
37	Subventions à redistribuer
Revenus d'exploitation	
40	Revenus fiscaux
41	Patentes et concessions
42	Taxes
43	Revenus divers
45	Prélèvements sur les fonds / financements spéciaux
46	Revenus de transfert
47	Subventions à redistribuer
Résultat provenant d'activités d'exploitation	
34	Charges financières
44	Revenus financiers
Résultat provenant de financements	
Résultat opérationnel	
38	Charges extraordinaires
48	Revenus extraordinaires
Résultat extraordinaire	
Résultat total	

Dans l'optique d'une présentation consolidée des comptes, les imputations internes entre unités administratives (groupes 39/49) disparaissent. C'est pour cette raison qu'elles n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessus.

7.4 Compte des investissements

Le compte des investissements contiendra une description plus détaillée des flux liés aux projets d'investissement en cours (recettes et dépenses).

Selon le MCH2, les subventions rattachées aux objets d'investissements peuvent être présentées selon deux méthodes:

La méthode nette (utilisée aujourd'hui): la subvention est rattachée directement par déduction au bien subventionné à l'actif du bilan. Une fois le bien opérationnel, l'amortissement du bien (valeur brute) et de la part de la subvention respective sont comptabilisés en une seule et unique écriture;

La méthode au brut: la subvention est présentée séparément du bien d'investissement au passif du bilan. Une fois le bien opérationnel, l'amortissement de la subvention est comptabilisé dans un compte séparé de la valeur brute du bien.

Les deux méthodes sont admises par le MCH2. Dans le cadre du présent projet, c'est la méthode nette qui a été retenue pour des raisons de simplification (déjà utilisée) et du fait que la valeur du bien présentée au bilan est plus conforme à la notion de juste valeur (prix du marché).

Conjointement, des critères plus stricts qu'actuellement seront définis dans la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Les dépenses nécessaires au maintien de la substance, sans plus-values, seront par exemple désormais systématiquement comptabilisées comme charges d'entretien.

Afin de mieux tenir compte du caractère durable de biens de moindre valeur, le seuil d'activation des investissements, actuellement de 100.000 francs pour l'Etat, sera abaissé. Le seuil d'activation sera fixé dans le règlement d'application. Pour l'Etat, nous prévoyons une limite d'activation à partir de 10.000 francs déjà, déterminée par lots d'équipements similaires pour le matériel informatique et de bureau. Cela aura pour incidences:

- d'augmenter les montants inscrits dans le compte des investissements,
- de diminuer les charges d'acquisition dans le compte de résultats, qui seront progressivement substituées par des charges d'amortissement plus élevées.

Ces modifications dans la composition des états financiers n'entraîneront pas de contraintes supplémentaires dans l'application du frein à l'endettement. Au contraire, la substitution de dépenses d'acquisition dans le compte de résultats par des charges d'amortissement (dus aux investissements plus élevés) augmentera l'effet de levier de la marge d'autofinancement de 1/0.70 pour un degré d'autofinancement de 70%, et partant le volume maximum d'investissements autorisé, avec il est vrai comme corollaire un endettement plus élevé si la marge de manœuvre supplémentaire est entièrement utilisée.

7.5 Tableau des flux de trésorerie

Le tableau des flux de trésorerie en tant que nouvel état financier exigé par le MCH2 montrera les flux monétaires des secteurs d'exploitation, d'investissement et de financement et renseignera sur les liquidités et la modification de la structure du capital.

La présentation selon la méthode indirecte sera obligatoire, mais autorisera en parallèle la présentation selon la méthode directe (les deux méthodes de présentation sont admises par le MCH2).

Tableau 2: Flux de trésorerie

	Méthode directe	ou	Méthode indirecte	
			Bénéfice / perte nette	
+	Revenus monétaires		Revenus non monétaires	
-	Charges monétaires		Charges non monétaires	
+/-			Variation des actifs circulants	
+/-			Variation des passifs à court terme	
=	Cash-flow provenant des activités d'exploitation			
+	Recettes du compte des investissements			
-	Dépenses du compte des investissements			
=	Cash-flow provenant des activités d'investissement			
+	Revenus financiers			
-	Dépenses financières			
=	Cash-flow provenant de l'activité de financement			

7.6 Annexe

L'annexe aux comptes fournira les principales informations permettant à l'utilisateur d'évaluer la manière dont les états financiers ont été produits et leur qualité. Les principaux éléments qui devront figurer en annexe sont:

- les principes relatifs à la présentation des comptes qui ont été appliqués lors de l'établissement des comptes et ceux dont on n'a pas tenu compte, avec le cas échéant les motifs et les conséquences,
- des informations supplémentaires relatives aux états financiers (bilan, résultat, investissements et tableau de flux de trésorerie),
- l'état du capital propre (variation des fonds propres),
- d'autres indications importantes permettant l'appréciation de l'état de fortune, des charges et des revenus et de la situation des risques (p. ex. cautionnements et autres garanties).

État du capital propre (élément de l'annexe)

L'état du capital propre présentera de manière détaillée les causes du changement du capital propre.

Le capital propre est présenté dans le MCH1 comme un compte qui s'est modifié seulement par le solde du compte de fonctionnement. Les engagements sur financements spéciaux ont été tenus en tant que catégorie *sui generis* en dehors du capital propre. Le MCH2 prévoit un état du capital propre détaillé qui augmente la transparence. Le solde du compte de résultats continuera cependant à modifier le capital propre au sens strict, c'est-à-dire le bénéfice reporté du bilan ou la perte reportée du bilan. Les attributions aux financements spéciaux ou les prélèvements sur ces derniers influenceront à l'avenir également le capital propre au sens large.

Tableau 3: État des capitaux propres

Fonds propres		Augmentation par		Diminution par	
Comptes des fonds propres		Comptes de revenus		Comptes de charges	
290	Engagements / avances sur financements spéciaux enregistrés sous capital propre.	3510	Attributions aux financements spéciaux, capital propre	4510	Prélèvement
291	Fonds enregistrés sous capital propre	3511	Attributions aux fonds du capital propre	4511	Prélèvement
292	Réserves des domaines de l'enveloppe budgétaire	3892	Attributions aux réserves de l'enveloppe budgétaire	4892	Prélèvement
293	Préfinancement	3893	Attributions aux préfinancements du capital propre	4894	Prélèvement sur les préfinancements du capital propre
295	Réserve liée au retraitement	-	Pas d'attributions. La réserve est formée lors du passage au MCH2	4895	Prélèvement sur réserves de réévaluation
296	Réserve liée au retraitement du patrimoine financier	3896	Attribution à la réserve liée au retraitement	4896	Prélèvements sur réserves de réévaluation
298	Autres capitaux propres		Augmentations résultant d'opérations au sein de postes qui ne sont tenus dans aucun autre groupe par nature du capital propre		Prélèvement résultant d'opérations au sein de postes qui ne sont tenus dans aucun autre groupe par nature du capital propre.
299	Excédents du bilan / découvert du bilan		Résultat de l'exercice (déficit ou excédent)	4899	Prélèvement sur l'excédent du bilan

8. PRÉSENTATION DES COMPTES

8.1 Principes applicables

A. *Situation actuelle*

La présentation des comptes publics des collectivités neuchâteloises s'appuient partiellement sur les principes commerciaux applicables dans le secteur privé. Des lacunes, inhérentes en grande partie au modèle comptable en vigueur, doivent néanmoins être relevées: les éléments du patrimoine financier ne donnent pas ou pas systématiquement lieu à des réévaluations (p. ex. titre, débiteurs, bien immobiliers). Il en va de même des biens immobiliers du patrimoine administratif, qui ne donnent jamais lieu à des réévaluations.

Les principes appliqués actuellement ne permettent ainsi pas de répondre même partiellement au principe de l'image fidèle (« true and fair view ») impliquant que les positions figurant au bilan reflètent la valeur réelle des actifs et passifs sous-jacents.

Le principe de comptabilité d'exercice (ou d'échéance) figure en revanche en bonne place dans notre législation. Dans les faits néanmoins, l'Etat l'applique depuis quelques années seulement, et la majorité des communes pas systématiquement.

B. *Normes du MCH2*

Les nouveaux principes applicables pour la présentation des comptes sont:

- **La juste valeur** qui requiert la présentation et l'évaluation des positions à l'aide de méthodes reconnues par la doctrine financière et comptable, de façon neutre, objective et dénuée de tout arbitraire. C'est le montant pour lequel un actif pourrait être échangé ou un passif éteint entre des parties bien informées, consentantes et agissant dans des conditions de concurrence normales. Autrement dit, le principe de la juste valeur vise à répondre à la question suivante: sur la base de quelle valeur un offreur et un acheteur sont-ils prêts à procéder à un échange, sachant qu'ils ont tous deux une pleine connaissance du marché ? A relever que la norme MCH2 tend à se rapprocher du principe de l'image fidèle. Contrairement aux normes internationales IPSAS pour le secteur public, la norme MCH2 ne peut prétendre respecter en tous points ce principe. En effet, les normes MCH2 n'imposent par exemple pas de devoir réévaluer le patrimoine administratif pour le faire correspondre à la valeur vénale. Ainsi, certains éléments importants du bilan ne reflètent pas, même avec la norme MCH2, la valeur réelle du patrimoine.
- **Le principe de prudence** qui ne correspond pas à celui mentionné dans le code des obligations, car l'arbitraire n'est pas autorisé. Le principe de prudence ne signifie pas qu'une évaluation aussi faible que possible doit être effectuée, mais plutôt que tous les risques susceptibles de modifier la valeur intrinsèque doivent être pris en considération. Les éléments relevant d'une évaluation subjective ne sont en principe pas admis dans les états financiers.

Les autres principes définis dans le MCH2 sont déjà appliqués et restent valables, sans changement. Nous ne ferons donc que les citer: produit brut, comptabilité d'exercice, continuité, importance relative, fiabilité, comparabilité et permanence des méthodes comptables, clarté, annualité.

C. *Solution proposée*

Le projet reprend en particulier les principes de juste valeur et de prudence ainsi que les autres principes définis par le MCH2. La notion de juste valeur et le principe de prudence sont les principaux changements par rapport à l'état actuel. Ces principes pourront affecter parfois de manière importante les méthodes de présentation et d'évaluation des éléments des états financiers et avoir des conséquences sur d'autres secteurs (p. ex. la comptabilisation des provisions).

Même s'il n'est pas nouveau, le principe de la **comptabilité d'exercice** devra à l'avenir être appliqué rigoureusement pour l'ensemble des collectivités publiques de notre canton. Selon ce principe, toutes les charges et les recettes doivent être comptabilisées dans la période où elles sont générées (principe du fait générateur). L'Etat applique déjà ce principe depuis 2006. Pour les communes, ce principe constitue en revanche une innovation, dans la mesure où c'est le principe de caisse (comptabilisation au moment de l'encaissement) qui a prévalu jusqu'ici, hormis dans quelques communes qui appliquent déjà le principe d'échéance de manière partielle dans certains domaines (p. ex. aide matérielle).

8.2 **Établissement du bilan, évaluation et amortissements**

A. *Situation actuelle*

Les actifs du patrimoine financier et du patrimoine administratif sont évalués à leur valeur nominale (capitaux de tiers, liquidités, placements) ou à leur valeur d'acquisition (biens mobiliers et immobiliers). Des réévaluations ne sont pas effectuées systématiquement, à l'exception des valeurs cotées en bourses, pour lesquelles c'est la dernière valeur publiée au 31 décembre qui est reportée au bilan.

Des provisions sont si nécessaires comptabilisées pour les risques financiers découlant d'événements intervenus antérieurement, pour lesquels l'échéance et le montant sont incertains, mais peuvent être évalués. Lorsque l'existence de l'engagement doit encore être confirmée par un événement à venir (p. ex. actionnement d'une caution), le risque est considéré comme un engagement conditionnel mentionné en pied de bilan.

Les immobilisations corporelles ou incorporelles figurant à l'actif du bilan (patrimoine financier et patrimoine administratif) sont amorties compte tenu de leur nature, de leur durée d'utilisation et de la possibilité de les réaliser. Les créances et les titres de participation au capital d'entreprises sont amortis dans la mesure où ils perdent de leur valeur. Les ouvrages d'utilité publique du patrimoine administratif sont amortis en fonction de la durée d'utilisation probable de l'ouvrage. Les terrains non bâtis ne sont généralement pas amortis.

Pour le patrimoine administratif, la norme actuelle autorise la comptabilisation d'amortissements supplémentaires. Cette possibilité a jusqu'ici été utilisée ponctuellement par les communes, l'Etat n'ayant jamais fait usage de ce moyen, au vu de sa situation financière régulièrement déficitaire et de l'absence de fonds propres.

Les actifs du patrimoine administratif qui ne sont plus utilisés à des fins d'utilité publique sont transférés dans le patrimoine financier à la valeur résiduelle (amortissements déduits).

B. Normes du MCH2

La principale nouveauté du MCH2 réside dans le fait de devoir réévaluer périodiquement les éléments du patrimoine financier et au besoin de procéder à des corrections de valeur. L'évaluation est effectuée systématiquement sur une base annuelle pour les placements incorporels du patrimoine financier, et au plus tard tous les 3-5 ans pour les immobilisations du patrimoine financier. Par ailleurs, si une diminution durable de la valeur est prévisible sur une position, la valeur portée au bilan est réévaluée. Compte tenu de ces réévaluations systématiques, les immobilisations corporelles ou incorporelles du patrimoine financier ne sont pas amorties.

Les immobilisations du patrimoine administratif, dans la mesure où ils sont affectés à des tâches d'utilité publique, ne doivent en revanche pas impérativement être réévaluées périodiquement. En revanche, toute augmentation ou toute diminution durable de valeur prévisible doit donner lieu à une réestimation de la valeur inscrite au bilan. Les immobilisations du patrimoine administratif dont la valeur diminue en raison de l'utilisation donnent lieu à des amortissements annuels par catégorie d'investissement, en fonction de leur durée d'utilité (c'est-à-dire en fonction de leur dépréciation) de manière à mieux prendre en considération l'obsolescence de certains biens, notamment dans le domaine informatique. Le MCH2 autorise les amortissements linéaires ou dégressifs. Les taux d'amortissement applicables sont fixés à l'intérieur de fourchettes laissant une liberté relativement importantes aux collectivités publiques. Les amortissements supplémentaires sont tolérés, pour autant qu'ils soient soumis à des règles.

La constitution de provisions et la notion d'engagement conditionnel recouvrent pour l'essentiel les notions actuelles. Avec le MCH2 toutefois, des provisions pour vacances et heures supplémentaires doivent également être constituées. Les engagements conditionnels devront pour leur part figurer dans l'annexe aux comptes.

C. Solution proposée

Les nouvelles dispositions reprennent les normes du MCH2 en les précisant. Les immobilisations du patrimoine financier seront d'abord évaluées à la valeur d'acquisition, puis réévaluées à la valeur vénale au minimum tous les cinq ans et les autres éléments d'actifs (titres, débiteurs, etc.) chaque année. De manière à limiter le recours à de coûteuses expertises, l'évaluation des immeubles de rendement du patrimoine financier sera basée sur une capitalisation des loyers à partir de l'état locatif brut (y compris vacants). Les collectivités qui le souhaitent pourront toutefois utiliser la méthode du *discounted cash flow*. Cette méthode ne pourra néanmoins pas s'appliquer aux biens-fonds du domaine agricole pour lesquels des normes spécifiques sont applicables, ni aux biens-fonds non bâtis. Le règlement d'application précisera plus en détail les méthodes applicables.

Les éléments du patrimoine administratif seront évalués à leur coût d'acquisition au moment de leur comptabilisation au bilan. S'il n'est pas possible de déterminer le coût d'acquisition d'un bien, celui-ci devra être évalué à sa valeur de remplacement, conformément au principe de continuité. Les biens du patrimoine administratif seront amortis de façon linéaire (méthode privilégiée à la méthode dégressive pour des raisons d'harmonisation et de continuité par rapport à la pratique suivie jusqu'ici) en fonction de leur dépréciation. En sus des amortissements, il sera nécessaire de procéder périodiquement à un test de dépréciation, dont les modalités restent à définir. Les biens du patrimoine administratif ne pourront en tous les cas pas être évalués au-dessus de leur valeur d'acquisition.

Au moment du passage au MCH2, il sera nécessaire d'inventorier et de revaloriser certains actifs du patrimoine financier (en particulier les terrains, les immeubles et les

placements financiers incorporels). Une réévaluation de ces valeurs à la hausse à l'actif du bilan aura comme corollaire une augmentation des fonds propres (réserves d'évaluation) ou, a contrario, une baisse de valeur impliquera une diminution de ces fonds. A noter également que les biens valorisés à la valeur vénale seront maintenus à cette valeur, et ne feront pas l'objet de dépréciations.

S'agissant du patrimoine administratif, les collectivités devront également procéder à une réévaluation comprenant au minimum les biens immobiliers, afin de, si ce n'est respecter, du moins tendre vers le principe de l'image fidèle. La réévaluation du patrimoine administratif donnera lieu comme pour le patrimoine financier à une correction à l'actif du bilan, avec une contrepartie comptabilisée à la réserve de réévaluation. L'augmentation probable de la valeur du patrimoine administratif induira des charges d'amortissement plus élevées, qui seront compensées en tout ou partie par des prélèvements à la réserve de réévaluation constituée au moment du passage au MCH2. Il n'est en revanche pas prévu de procéder à des réévaluations périodiques du patrimoine administratif, dans la mesure où ce dernier, affecté à des fins publiques, n'est guère soumis aux fluctuations des prix du marché. La difficulté sera de trouver une solution adéquate pour procéder à ces réévaluations, en l'absence d'une valeur de rendement pour des biens immobiliers utilisés à des fins d'intérêts publics, tels les bâtiments administratifs ou les écoles. Une approche pragmatique, basée p. ex. sur la valeur cadastrale ou d'incendie, corrigée d'un facteur de réévaluation, devra être adoptée afin de limiter les charges administratives et financières. Cette approche, comme nous l'envisageons par ailleurs au niveau de l'Etat, pourra être complétée de façon ciblée par des expertises externes pour les biens immobiliers les plus importants en terme de valeur.

S'agissant des amortissements supplémentaires, ils seront totalement bannis pour les raisons suivantes:

- ils contreviennent au principe fondamental de la juste valeur en créant des réserves latentes, qui ne peuvent au demeurant pas être utilisées ultérieurement,
- les utilisateurs externes pourraient percevoir ce type de comptabilisation comme le signal d'un manque de rigueur de la part de l'administration concernée.

Les provisions seront pour leur part complétées et réévaluées. Lors du premier établissement des états financiers, les provisions non justifiées (réserves ou provisions arbitraires) devront être transférées dans les fonds propres (augmentation de la fortune) alors que les provisions pour heures supplémentaires et vacances non-prises, nouvellement constituées, viendront réduire la fortune nette.

L'ensemble des opérations de réévaluation passera par des écritures à l'intérieur du compte de bilan, et ne devrait en principe pas émarger sur le compte de résultats.

8.3 Consolidation des comptes

A. Situation actuelle

Les comptes annuels des collectivités ont un rôle prioritaire dans l'illustration du patrimoine, de l'état de la fortune, des finances et des revenus. Cependant, ceux-ci ne couvrent que ce qui ne possède pas de personnalité juridique propre (principe du MCH1). Pour avoir la garantie d'une vue d'ensemble détaillée, d'autres organisations doivent être incluses.

B. Normes du MCH2

La consolidation des comptes permet de fournir une vue d'ensemble des entités consolidées. Le MCH2 définit 3 cercles bien distincts, à savoir:

- Cercle 1: le législatif, l'exécutif et l'administration rapprochée,
- Cercle 2: l'organisation judiciaire et autres autorités indépendantes,
- Cercle 3: les institutions et autres organisations.

Le cercle de consolidation 1 comprend le gouvernement et l'administration rapprochée. Le législatif en fait également partie.

Le cercle de consolidation 2 comprend l'organisation judiciaire, ainsi que les autres autorités indépendantes. D'autres autorités sont notamment constituées par des institutions non autonomes ou des commissions.

Les cercles 1 et 2 correspondent aux données financières figurant déjà actuellement dans les budgets et les comptes annuels des collectivités publiques neuchâtelaises.

Le cercle de consolidation 3 contient certaines institutions indépendantes ainsi que d'autres autorités et organisations du droit cantonal ou communal. Il s'agit pour l'essentiel des entités autonome de droit public juridiquement indépendantes telles que HNE, NOMAD, CNP, SCAN, CNIP, des entités de droit privé détenues par la collectivité ou dans lesquelles la collectivité détient des participations importantes (p. ex. Vadec, Viteos pour les communes), ainsi que par exemple des syndicats intercommunaux. Ces entités ne sont avec l'application du MCH1 pas intégrées dans les comptes des collectivités publiques neuchâtelaises. Le seul lien y relatif est cas échéant matérialisé dans les états financiers par les contributions annuelles que les collectivités leur allouent.

Selon le MCH2, la collectivité peut choisir de ne pas consolider le cercle 3. Dans ce dernier cas il est nécessaire de présenter les participations et garanties dans un tableau spécifique en annexe. Si la collectivité choisit de consolider ce cercle, elle peut utiliser la méthode de la **mise en équivalence**, celle de **l'intégration globale** ou celle de **l'intégration proportionnelle**.

Méthode de mise en équivalence

La mise en équivalence consiste à réajuster les titres détenus par la collectivité à leur valeur réelle en fonction des variations des fonds propres et du résultat de l'entité consolidée.

Méthode d'intégration globale

Lors de la consolidation globale, l'intégralité des comptes (résultats, bilan) de l'organisation consolidée est reprise aux valeurs réelles, après suppression des flux réciproques (p. ex. prêts d'une collectivité publique ainsi que les charges d'intérêts y relatives). Les parts des actionnaires minoritaires de l'entité consolidée sont inscrites au passif du bilan consolidé.

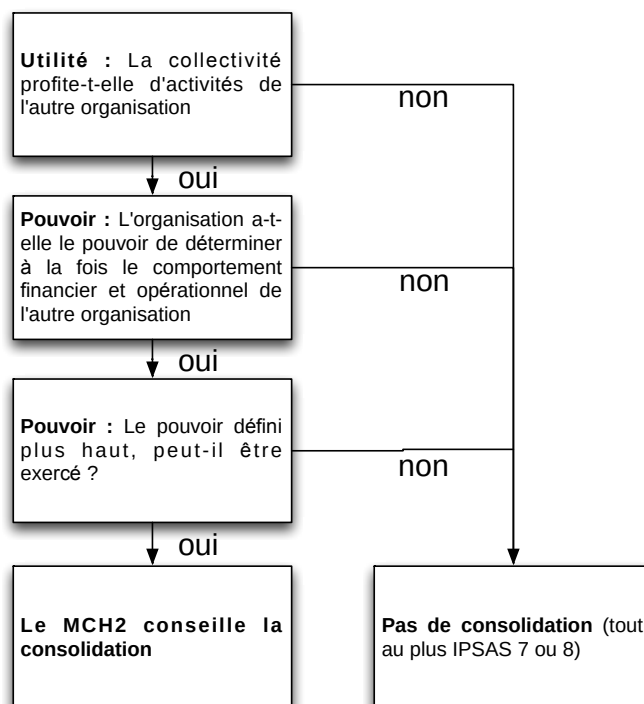
Méthode d'intégration proportionnelle

Dans cette méthode, les actifs et passifs et les postes du compte de résultats sont intégrés en fonction de la quote-part de participation (p. ex. 30% de chaque poste).

La consolidation du cercle 3 dans les états consolidés est toutefois souhaitable, d'une part pour permettre une vision plus conforme à la réalité des états financiers, et d'autre part, pour tenir compte de la tendance à externaliser certaines tâches du domaine public.

Le tableau ci-dessous présente l'arbre de décision permettant de définir dans quels cas une entité du cercle 3 doit ou non être consolidée.

Tableau 4: Arbre de décision pour la consolidation



C. Solution proposée

La nouvelle loi sur les finances prévoit la consolidation du cercle 3, selon les modalités suivantes:

- Les entités autonomes de l'Etat et des communes doivent être consolidées dans les comptes de l'Etat, respectivement des communes selon la méthode:
 1. de l'intégration globale pour les participations dans des organismes de droit public ou privé créés par la collectivité (p. ex. Université, HNE, CNP, NOMAD, CNIP, etc.) ou dans lesquels la collectivité détient une participation de plus de 50% au capital, des droits de vote ou de la part aux frais d'exploitation,
 2. de la mise en équivalence pour les participations dans des organismes de droit public ou privé dans lesquels la collectivité détient entre 20% et 50% du capital, des droits de vote ou de la part aux frais d'exploitation,
 3. de l'intégration proportionnelle pour les organismes exploités en commun tels que les syndicats intercommunaux (p. ex. stations d'épuration, écoles régionales). La part proportionnelle à un syndicat intercommunal devra être définie de cas en cas par les communes partenaires, en fonction de critères financiers ou d'autres paramètres tels que la population.
- Les entités seront consolidées pour autant qu'elles contribuent de manière déterminante à une meilleure compréhension de la situation financière de la collectivité. Dans cette optique, on renoncera par exemple à consolider la BCN ou prévoyance.ne en raison de la nature particulière de leurs activités au demeurant régies par des normes comptables fédérales très strictes, et dont le bilan autant que le compte de résultats dépassent en importance ceux de l'Etat. Par ailleurs il s'agira d'évaluer de cas en cas si la plus-value en terme d'information de la consolidation d'institutions parapubliques (p. ex. Les Perce-Neige ou Alfaset) justifie la charge de

travail supplémentaires induite, tant pour la collectivité que pour l'organisme consolidé. Un certain pragmatisme tenant compte des possibilités de l'administration sera de mise.

- Les participations aux institutions internationales ou intercantionales ne seront pas consolidées, dans la mesure où la part détenue par la collectivité (exprimée en termes financier ou décisionnelle) peut difficilement être évaluée.
- Les entités consolidées devront respecter les principes de la valeur réelle en adoptant soit les normes de droit public (MCH2, IPSAS), soit les règles équivalentes de droit privé (Swiss Gaap, RPC, IAS IFRS) ou celles prescrites au niveau suisse pour un domaine particulier (p. ex. H+ pour les hôpitaux). Les entités consolidées seront tenues, dans les délais prescrits par la collectivité, de fournir toutes les informations nécessaires à la consolidation.
- La consolidation sera effectuée seulement en rapport avec les comptes, et pas en rapport avec le budget.
- Les participations consolidées et non consolidées figureront dans la liste des participations de l'annexe aux comptes, en indiquant entre autres pour chaque participation les changements intervenus par rapport à l'exercice précédent, la stratégie de la collectivité et la situation financière globale de l'organisme.

La mise en œuvre de la consolidation (cercle 3) nécessitera une analyse préalable des entités à consolider et de la méthode à appliquer, l'harmonisation des plans comptables entre les collectivités publiques et les entités consolidées, une synchronisation temporelle du bouclage des comptes, une formation adéquate, des logiciels informatiques adaptés ainsi que d'une manière générale un suivi plus intense lié au retraitement des données. C'est pour cette raison qu'il est prévu un délai d'introduction. Pour l'Etat, ce ne sont pas loin d'une quinzaine d'entités de droit cantonal (cf. annexe 2) - sans même à ce stade élargir l'analyse aux organismes de droit privé - qui sont potentiellement concernées. Une approche ciblée et par étapes est par conséquent indispensable.

9. CONSEQUENCES

9.1 Conséquences financières et en personnel pour l'Etat

9.1.1 *Retraitement des postes du bilan*

L'introduction des normes MCH2 nécessite une réévaluation des différents postes du bilan. L'étendue exacte des modifications de valeurs ne pourra être appréhendée qu'à l'issue du processus de réévaluation. Un bilan d'ouverture au 01.01.2016 selon les nouvelles règles vous sera présenté durant le second semestre de l'année 2016. Ce rapport inclura une comparaison assortie de commentaires avec les règles de présentation actuelle.

La réévaluation des postes du patrimoine administratif (au minimum immeubles) et du patrimoine financier impactera directement à la hausse ou à la baisse l'état du capital propre (en l'occurrence du découvert), et n'aura en principe pas d'incidence sur le compte de résultats. Comme il s'agit de réévaluations sans mouvements de liquidités, il n'y aura par ailleurs aucun effet sur l'endettement de l'Etat.

Le retraitement des différents postes du bilan devrait concerner plus particulièrement:

- les provisions, lesquelles devront à l'avenir tenir compte des soldes de vacances et des heures supplémentaires,
- les biens corporels et incorporels du patrimoine financier ainsi que ceux du patrimoine administratif, pour les faire correspondre à leur valeur réelle. Cette réévaluation devrait entraîner une hausse significative des valeurs portées à l'actif du bilan,
- les actifs et passifs de régulation (transitoires).

Les correctifs y relatifs auront comme contrepartie une augmentation ou une diminution des réserves de retraitement. Nous partons du principe qu'au net, les augmentations de réserves seront supérieures à leur diminution.

A l'issue de la première année, le solde de la réserve de retraitement du patrimoine financier sera porté, dans des proportions à déterminer, en:

- augmentation ou en diminution du découvert initial,
- augmentation de la réserve de politique conjoncturelle (en cas de solde positif).

En revanche, la réserve de retraitement du patrimoine administratif sera maintenue, afin de compenser en tout ou partie dans la durée les charges d'amortissement plus élevées comptabilisées dans le compte de résultats, suite à la hausse (prévisible) de la valeur des biens de cette catégorie à l'actif du bilan.

9.1.2 Consolidation

Le compte consolidé doit fournir une vue étendue sur la situation financière réelle de l'Etat, en incluant les entités autonomes contrôlées par l'Etat ou dans lesquelles il détient des participations significatives. La vue consolidée sera complétée par des informations supplémentaires sur les participations ainsi que sur les engagements conditionnels et les risques qui y sont liés. Par la consolidation, la situation de l'endettement et de l'état du capital propre (découvert) s'en trouvera significativement modifiée, sans que nous puissions néanmoins fournir davantage d'informations à ce stade. Le processus de consolidation nécessitera des adaptations techniques des systèmes informatiques, de même qu'un important travail d'intégration des données, y compris dans la phase amont pour la récolte des données dans les entités faisant l'objet de la consolidation. C'est pourquoi la consolidation de toutes les entités entrant en ligne de compte ne pourra être réalisée que par étapes.

9.1.3 Effectifs du personnel

Un chef de projet MCH2 chargé de la coordination du MCH2 en collaboration avec les communes est en fonction depuis courant 2010. Un assistant l'a rejoint durant le second semestre 2012. Ces postes, qui représentent 1,4 équivalent plein temps (EPT) seront jusqu'à fin 2013 entièrement financés par le fonds pour les réformes de structures des communes. Le chef de projet MCH2 accompagnera par la suite la mise en œuvre ainsi que la formation nécessaire à l'utilisation des nouveaux principes et standards dans SAP. La Ville de La Chaux-de-Fonds, qui fonctionne également avec le logiciel SAP, sera à ce titre partenaire de l'Etat durant cette phase. Dans cette optique, un financement par le biais du fonds de réforme des structures des communes ne se justifiera plus dans la même mesure qu'auparavant, et devra être revu en conséquence.

Trois contrôleurs de gestion ont par ailleurs été engagés dès 2011 au service financier dans la perspective de la conceptualisation de la gestion par enveloppe et mandat de prestations, ainsi que de la comptabilité analytique. Ils sont financés par le crédit de 16 millions de francs octroyé par votre autorité le 23 février 2010 au titre du redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat.

Le renforcement du pilotage financier au niveau départemental a enfin donné lieu à l'engagement entre 2010 et 2011 des responsables financiers de département, financés jusqu'à 2012 en grande partie par le biais du crédit de 16 millions de francs susmentionné. Leur rôle s'étend au contrôle de gestion des entités de l'Etat, et comprendra à futur la supervision de l'introduction ainsi que le suivi de la gestion par enveloppe et mandat de prestations, tout comme la mise en place des principes de nouvelle gouvernance avec les entités subventionnées.

La mise en œuvre des présentes dispositions nécessitera en outre dans la durée un renforcement des services centraux chargés de la mise en œuvre de la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (office d'organisation, service des ressources humaines et service informatique en particulier), qu'il est en l'état prématuré de quantifier. D'autre part, les entités administratives décentralisées auront à l'avenir un rôle accru à jouer notamment en matière de contrôle de gestion et de contrôle interne, de gestion des prestations, d'allocation des ressources et de contrôle des résultats. Ces nouveaux accents mis dans l'exécution des tâches nécessiteront préalablement un net renforcement des postes d'encadrement, qui pourront en partie être assumés par une réallocation des ressources et compétences au sein des entités de l'Etat, mais aussi par des engagements externes qu'il n'est à ce stade pas possible de quantifier.

9.1.4 Formation du personnel

L'introduction par les communes et le canton de Neuchâtel du nouveau modèle comptable provoquera des changements importants, non seulement dans la manière de saisir et de traiter l'information comptable, mais également dans la manière de l'analyser et de la comprendre.

Par ailleurs, il a été constaté au cours des dernières années que les exigences croissantes en matière de gestion des finances publiques et d'utilisation des systèmes informatiques intégrés (ERP) n'étaient pas accompagnées par des programmes de formation continue suffisants. Ainsi, les lacunes augmentent et les risques d'erreur dans le traitement de l'information également.

Fort de ces constats, il apparaît que l'introduction de la LFinEC et du MCH2 devra être accompagnée par un programme de formation poussé qui concernera tant les autorités politiques, les cadres supérieurs, les collaborateurs et cadres intermédiaires, que les personnes s'occupant du support informatique. Les objectifs, à des degrés divers selon les publics-cible, s'articuleront comme suit:

- Comprendre les notions de base et les changements induits par le MCH2 et la LFinEC;
- Améliorer la perception et la compréhension des états financiers;
- Simplifier l'accès à l'information;
- Améliorer la productivité liée au traitement des tâches;
- Améliorer la fiabilité et la qualité de l'information;
- Acquérir les connaissances nécessaires au niveau technique et métier.

9.1.5 Maîtrise des finances

Les réaménagements opérés dans le mécanisme de maîtrise des finances, en particulier l'exigence de l'équilibre budgétaire sur une période quadriennale amèneront des contraintes supplémentaires en matière financière. Ils devraient à terme conduire à une amélioration de la santé financière de l'Etat, dont l'endettement devrait se rapprocher de la moyenne nationale.

9.2 Conséquences en matière informatique pour l'Etat

Outre la transposition du nouveau plan comptable, le concept d'engagement des modules SAP au sein de l'Etat, qui n'a pas subi de modifications majeures depuis son introduction en 1998, devra faire l'objet d'une refonte totale. Le processus d'adaptation est déjà en cours. Les frais y relatifs s'inscrivent dans le cadre du crédit d'engagement de 16 millions de francs déjà cité plus haut au titre redressement des finances et de la modernisation de l'Etat.

9.3 Conséquences pour les communes

Mutatis mutandis, les conséquences décrites au chapitre 9.1 se retrouvent à des degrés divers au niveau communal.

A l'exception de la Ville de La Chaux-de-Fonds qui fonctionne comme l'Etat sous SAP, les communes utilisent d'autres logiciels (35 SAI, 12 « Dubois ») en partenariat avec le Centre électronique de gestion (CEG) de la Ville de Neuchâtel. Ils seront remplacés par l'application ABACUS, plus performante et mieux adaptée aux besoins des communes. Des frais en lien avec l'acquisition, l'installation et le paramétrage du nouveau logiciel devront être assumés par les communes.

Un chef de projet chargé de la formation et du coaching des communes pour le passage au MCH2 sous le nouveau logiciel a été récemment nommé. Le financement devrait être assumé par le biais du fonds destiné aux réformes de structures des communes.

Au niveau de l'administration communale, l'introduction du MCH2 nécessitera une charge de travail accrue pour la formation et l'information, la réorganisation des processus et l'introduction du nouveau plan comptable. Dans certains cas, il n'est pas exclu que du personnel supplémentaire ou une mise en commun des compétences soit nécessaire, surtout dans les petites communes.

La commune de Val-de-Ruz applique déjà le nouveau plan comptable MCH2 et est en discussion avec le Centre d'électronique et de gestion (CEG) de la Ville de Neuchâtel pour préparer l'introduction de la nouvelle application informatique (ERP). Les enseignements retirés pourront profiter utilement aux autres communes par un partage d'expériences, voire par un appui ponctuel de la part du responsable financier de Val-de-Ruz.

9.4 Conséquences en matière de RPT

Les paiements compensatoires reçus de la Confédération se basent sur des données statistiques (compensation des charges) de même que sur le potentiel de ressources du canton (péréquation des ressources). La mise en œuvre des principes ainsi que des méthodes d'évaluation issus du MCH2 n'a aucune incidence sur le calcul de la RPT.

10. COMPATIBILITE DU PROJET AVEC LA REFORME DE L'ETAT ET LE REDRESSEMENT DES FINANCES

Le présent projet de loi s'inscrit parfaitement dans les objectifs fixés par le projet de réforme de l'Etat et du redressement des finances, plus particulièrement au travers des éléments suivants:

- renforcement du dispositif de maîtrise des finances,
- introduction de la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (GEM).

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Selon l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 (Cst. NE, RSN 101), les lois et décrets entraînant de nouvelles dépenses uniques de plus de 5 millions de francs doivent être votés à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Le projet de loi n'entraîne pas pour l'Etat de dépense supplémentaire. Par conséquent, son adoption requiert la majorité simple des votants, en vertu de l'article 309 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012.

12. PLANIFICATION DE LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre des normes MCH2 et plus généralement des nouvelles dispositions juridiques sur les finances sont planifiées dans les grandes lignes selon les étapes décrites ci-dessous pour l'Etat et les communes.

Une entrée en vigueur de la loi dès le 1^{er} janvier 2014 ne semble pas réaliste compte tenu des délais nécessaires pour:

- le traitement parlementaire, qui pourrait s'étendre jusqu'au printemps 2014,
- la mise au point de la réglementation de détail, tant pour l'Etat que pour les communes,
- la formalisation des processus et leur paramétrage dans les applications informatiques,
- la formation du personnel de l'Etat et des communes.

Il convient néanmoins de souligner que le cadre juridique actuel permet déjà, pour les communes qui le souhaiteraient, d'adapter leur modèle comptable aux normes MCH2 même si la nouvelle loi sur les finances et les dispositions réglementaires y relatives ne sont pas déjà entrées en vigueur. Nous pensons plus particulièrement aux nouvelles communes issues de fusions qui, à l'instar de Val-de-Ruz, voudront pour des questions d'efficience organiser directement leur gestion financière selon les nouvelles normes comptables MCH2. Dans ce cas, une coordination avec le service des communes sur la manière de procéder devra être assurée.

Tableau 5: Planification de la mise en œuvre de la loi et de la réglementation d'application

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Traitement commission projet loi											
Préparation concept détaillé											
formation											
Processus et cahier charges											
logiciels											
Traitement projet loi au GC											
Réglementation application Etat											
Réglementation application communes											
Formation et information interne/externe											
Implémentation et paramétrage logiciels											
Préparation nouveau plan comptable MCH2											
Entrée en vigueur de la loi (01.01.2015)											
Délai pour l'établissement, la présentation et l'évaluation des états financiers selon les normes du MCH2 (avec exercice 2017)											
Dispositions transitoires Etat (déficit 1% et degré autofin. min. de 70%)											
Application règle équilibre budgétaire de l'Etat (1ère fois : lissage exercices 2017-2020)											
Application règle équilibre budgétaire dans les communes											
Application règle degré d'autofinancement en fonction du taux d'endettement net pour l'Etat et les communes											
Amortissement du découvert initial d'une commune (au plus tard dès 2019 --> 2023)											
Présentation des comptes consolidés (clôture des comptes 2020)											
Passage à la phase GEM pour les entités-pilotes Etat											
Passage à l'introduction définitive du système GEM											

13. RESULTAT DE LA CONSULTATION DU PROJET

13.1 Réponse reçues

Les réponses reçues dans le cadre de la consultation proviennent de l'ACN, de quinze communes, de trois partis politiques et de huit établissements autonomes de droit public. Il est important de relever que toutes les réponses des communes rejoignent la prise de position de l'ACN, bien qu'une partie d'entre elles s'en écartent sur certains points précis ou présentent des remarques complémentaires.

Aucun répondant ne s'est montré totalement défavorable au projet de loi. Les oppositions exprimées concernent systématiquement des thématiques bien précises, voire des articles du projet de loi en particulier.

13.2 Principales thématiques relevées par les répondants

Loi unique pour le canton et les communes

L'ACN manifeste son soutien au principe de l'élaboration d'une loi unique pour le canton et les communes. Elle souhaite toutefois que la structure du texte légal soit mieux adaptée à une application communale.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Des modifications ponctuelles dans le sens des demandes exprimées ont été apportées au texte de loi.

Champ d'application de la loi

La CCNC demande instamment d'être soustraite du champ d'application de la loi, faute de quoi elle se dessaisira des tâches cantonales qui la lient à ce projet de loi.

Prévoyance.ne demande d'être exemptée de la loi, en soulignant notamment sa totale indépendance vis-à-vis de l'Etat et son fonctionnement proche de celui d'un organisme privé.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Le canton exerce la haute surveillance, en complément à la surveillance exercée par la Confédération pour les tâches confiées à la CCNC conformément à la législation fédérale. On ne peut ainsi d'emblée exclure la CCNC du champ de l'application de la LFinEC. C'est la réglementation d'application du Conseil d'Etat qui précisera les modalités. Par ailleurs, il va de soi que les dispositions de la LFinEC ne s'appliqueraient que de manière subsidiaire aux dispositions fédérales et aux normes comptables spécifiques à ce secteur.

S'agissant de prévoyance.ne, l'Etat ou une commune n'a de lien qu'en tant qu'employeur avec la caisse. L'Etat peut légiférer sur le régime de prévoyance devant être appliqué mais n'a aucune influence directe sur les prestations ou sa gestion. Dans cette optique, elle doit être soustraite de la LFinEC au même titre par exemple que la CCAP.

Plan financier et des tâches

L'ACN souhaite que le plan financier et des tâches puisse être présenté selon la classification fonctionnelle ou institutionnelle.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat maintient son exigence. Une présentation du plan financier et des tâches selon la classification fonctionnelle constitue un instrument de conduite politique indispensable, qui permet au demeurant d'assurer des comparaisons entre collectivités publiques. Une présentation selon la fonctionnelle ne présente aucune difficulté technique particulière. Au demeurant, rien n'interdit d'adjoindre la classification institutionnelle à titre subsidiaire.

Équilibre financier pour l'Etat

Le PS est opposé au durcissement du frein à l'endettement (passage des 2% à 0%), même si les résultats sont lissés sur 4 ans. Le PS est également opposé au durcissement prévu au niveau de l'autofinancement des investissements.

Le PDC est favorable aux mécanismes de maîtrise des finances prévus pour l'Etat et les communes. Il émet toutefois une réserve quant au principe de relèvement du coefficient d'imposition, considérant que si plusieurs adaptations successives sont nécessaires, l'impôt des personnes morales devrait dès lors aussi être adapté.

Les Vert'libéraux craignent des hausses d'impôt mécaniques et proposent un mécanisme parallèle de réduction des dépenses linéaires en cas d'excédent de charges prévisible.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Maintien sans modifications de la proposition. Le découvert de l'Etat pourrait se situer dans un ordre de grandeur de 600 millions de francs avec le refinancement de prévoyance.ne. Cette évolution a pour corollaire une augmentation de l'endettement au passif du bilan. Le maintien du mécanisme existant permet de continuer à accroître le découvert. Si l'on veut maîtriser l'endettement et par là conserver une marge de manœuvre financière minimale, notamment en matière d'investissements, il est indispensable de stopper l'augmentation des déficits et du découvert, en visant l'équilibre budgétaire. Le mécanisme proposé par le Conseil d'Etat permet néanmoins une application souple par un lissage sur quatre ans.

Équilibre financier pour les communes

L'ACN soutient le principe de l'équilibre budgétaire. Elle juge toutefois indispensable de garantir aux communes une période transitoire devant leur permettre de s'adapter à cette nouvelle contrainte.

S'agissant du degré minimal d'autofinancement, l'ACN souhaite l'application des normes de base fixées dans la loi-modèle du MCH2 et la garantie d'une plus grande autonomie décisionnelle aux communes en cas d'endettement correspondant à un taux d'endettement net entre 150% et 200%.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Une maîtrise de l'évolution de l'endettement nécessite une règle plus contraignante que celle proposée par la loi-modèle, à laquelle se réfère l'ACN pour déterminer le degré d'autofinancement minimum acceptable. Le Conseil d'Etat maintient les exigences en la matière, tout en introduisant une période transitoire de mise en œuvre. En revanche, les règles relatives à l'équilibre budgétaire – très proches des dispositions actuelles – ne nécessitent pas de l'avis du Conseil d'Etat une période transitoire.

Droit des crédits

Les Vert'libéraux considèrent que la très importante augmentation des seuils de majorité qualifiée confine au scandale. Ils considèrent que cette mesure déresponsabilise le parlement et met en péril les efforts déjà réalisés au niveau des finances du canton.

Le Locle considère que les nouvelles compétences octroyées au Conseil d'Etat en matière de crédits supplémentaires vont à l'encontre des règles de gestion élémentaires (contrôle du législatif), nuisent à la fiabilité de comptes publics et diminuent considérablement la valeur politique de l'acceptation du budget.

Aucun autre répondant ne remet en question les nouveaux seuils de majorité qualifiée, l'élargissement des compétences du Conseil d'Etat en matière d'engagement de dépenses et de crédits supplémentaires ou les possibilités de report de crédit.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Maintien de la proposition d'adaptation des seuils de majorité qualifiée sans modification. Seuls les actes juridiques induisant des incidences financières véritablement importantes nécessitent de l'avis du Conseil d'Etat d'être votés à la majorité qualifiée. D'autre part la présentation des crédits supplémentaires compensés au législatif n'est le plus souvent qu'une formalité que le Conseil d'Etat souhaite alléger. Il est néanmoins prévu de formaliser un suivi étroit par le biais de la commission des finances.

Réserve de politique conjoncturelle

Le PS souhaite que l'alimentation à la réserve conjoncturelle soit garantie et suggère en ce sens que la réserve soit alimentée avant tout amortissement du découvert "fossile".

L'ACN craint que la règle de prélèvement proposée ne se révèle inapplicable et propose de permettre un prélèvement lorsque les revenus fiscaux et les revenus de transfert sont en diminution de plus de 2% par rapport à l'exercice précédent, au lieu de la moyenne des quatre derniers exercices.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a revu son dispositif en proposant un mécanisme qui devrait répondre dans une large mesure aux attentes exprimées.

Consolidation

L'HNE, le CNP et NOMAD s'interrogent sur l'opportunité de consolider leurs comptes avec ceux de l'Etat, considérant qu'ils possèdent une structure juridique avec autonomie de gestion et qu'il est prévu que les institutions de droit public respectent les normes comptables édictées par leurs associations professionnelles nationales.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Maintien sur le fond de l'exigence de consolidation de ces établissements qui, relevant de l'Etat, nécessitent par conséquent d'être consolidés dans ses comptes, afin de présenter la situation réelle du patrimoine et des engagements au sens large, conformément aux standards du MCH2. La consolidation dans les comptes de l'Etat n'interdira pas à ces établissements de gérer leurs comptes selon les normes de leurs professions. En revanche, un retraitement des données (au moins sous forme agrégée) selon les normes MCH2 sera nécessaire.

Gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations

Le nouvel outil de gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (GEM) ne rencontre l'opposition d'aucun répondant.

Le PDC, favorable à l'introduction de la GEM, souhaite que les décisions sur la forme d'autonomisation la plus appropriée se prennent en fonction de critères d'efficacité objectifs et non en fonction de positions idéologiques, ceci afin d'éviter l'étatisation déguisée d'entités privées.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat entend bien agir dans sa sphère de compétences dans le sens des remarques du PDC, auxquelles il souscrit entièrement.

Retraitement des patrimoines

Les Villes du Locle et de Neuchâtel souhaitent que le retraitement du patrimoine administratif soit prévu de manière facultative.

Suite donnée par le Conseil d'Etat

Une gestion harmonisée des comptes de l'ensemble des collectivités publiques neuchâteloises implique des règles de gestion et d'évaluation communes. En ce sens le Conseil d'Etat maintient son souhait de procéder à un retraitement du patrimoine administratif, nécessaire au respect du principe de l'image fidèle, quand bien même cette exigence va quelque peu au-delà de ce que recommande le MCH2. Les représentants des communes – dont Le Locle et Neuchâtel font partie – seront étroitement associés aux modalités de mise en œuvre, qui devraient permettre de définir des méthodes d'évaluation simples et pragmatiques. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas en la matière de "faire de l'art pour l'art".

14. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS LÉGALES

14.1 Commentaires du projet de loi

Dispositions générales

Article premier - Objet et but

La présente loi introduit le nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) dans les collectivités neuchâteloises. A ce titre, elle s'appuie largement sur la loi modèle MCH2 élaborée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), qui propose des normes standards pour tous les cantons et communes. Quelques adaptations au contexte neuchâtelois ont été apportées, ainsi que quelques compléments. Les modifications restent néanmoins compatibles avec le modèle de la CDF.

L'article premier va dans le sens d'une application du MCH2 et de sa loi modèle. L'alinéa 2 comporte toutefois un élément spécifique à Neuchâtel, à savoir "une politique financière et budgétaire reposant prioritairement sur l'équilibre des charges et des revenus", qui découle de la volonté de redressement des finances de l'Etat.

Les termes *efficace* et *efficient* sont différenciés à l'alinéa 4, car ils impliquent des outils de mesure et de contrôle distincts. L'efficacité implique de mesurer un résultat en fonction du degré d'atteinte de l'objectif. L'évaluation de l'efficience conduit quant à elle à une mesure du résultat au regard des ressources utilisées.

Art. 2 - Champ d'application

La loi s'applique aux différents organes cantonaux, communaux, intercommunaux et judiciaires, ainsi qu'aux établissements autonomes de droit public. S'agissant de ces derniers, il s'avère toutefois que certaines dispositions de la loi ne peuvent pas leur être appliquées (p. ex les dispositions relatives aux crédits supplémentaires), car les établissements autonomes de droit public doivent justement pouvoir jouir d'une certaine autonomie. En ce sens, l'alinéa 2 précise quels sont les principes de la loi qui s'appliquent aux établissements autonomes.

Des exceptions sont également prévues aux alinéas 3 et 4, car il convient pour certains établissements de renoncer totalement à appliquer les dispositions de la loi, lorsque celle-ci n'est pas adaptée à la nature de leurs activités. Par exemple, il va de soi que des établissements orientés essentiellement vers des prestations de nature commerciale ou de prévoyance telles que la BCN, la CCAP, la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel (prévoyance.ne) et l'ECAP ne seront pas soumis aux dispositions de la LFinEC. Ces établissements sont au demeurant étroitement réglementés par de multiples dispositions de droit fédéral ainsi que par un ensemble de normes spécifiques aux secteurs dans lesquels ils sont actifs.

Le Conseil d'Etat règlera de cas en cas les exceptions et l'étendue exacte des dispositions applicables de la LFinEC.

Art. 3 - Institutions subventionnées

Outre les établissements autonomes de droit public mentionnés à l'article 2, les normes comptables et principes généraux de la loi doivent pouvoir s'appliquer de surcroît aux institutions subventionnées, qui représentent une part importante de l'affectation des ressources des collectivités. Les dispositions de la loi devant être respectées par les institutions subventionnées sont réglées de cas en cas par le biais des mandats de prestations conclus avec elles par la collectivité. Les mandats tiendront notamment compte de la forme juridique que les entités revêtent et des autres normes spécifiques auxquelles elles sont cas échéant déjà soumises de par l'activité qu'elles exercent (p. ex. domaine de la santé).

Art. 4 - Collaboration

Le projet MCH2 a pour principaux objectifs l'harmonisation des pratiques comptables au niveau des collectivités publiques suisses et un rapprochement de ces pratiques aux normes internationales (IPSAS). L'atteinte de tels objectifs passe inévitablement par une étroite collaboration entre les différents niveaux institutionnels.

Gestion financière

Définition et principes

Art. 5 - Patrimoine administratif et patrimoine financier

La différenciation entre patrimoine administratif et patrimoine financier repose sur l'utilisation des biens qui les constituent. Le patrimoine administratif regroupe tous les biens qui sont utilisés pour la réalisation de tâches publiques. Les autres biens sont classés par défaut dans le patrimoine financier.

Les terrains et les équipements destinés à être revendus constituent un cas limite. Les transactions y relatives sont effectuées dans le cadre d'une politique publique (promotion économique). Toutefois en tant que tels, ces terrains et équipements ne servent pas directement à l'exécution d'une tâche publique. Le MCH2 autorise par conséquent l'attribution de tels biens tant au patrimoine administratif que financier. Le Conseil d'Etat considère en l'occurrence qu'il y a un intérêt prépondérant à pouvoir gérer ces biens avec souplesse, rapidité et confidentialité, sans passer par le compte des investissements et la voie parlementaire, d'où l'attribution au patrimoine financier proposée dans la présente loi. La solution correspond au demeurant à la pratique en cours au niveau de l'Etat.

Art. 6 - Dépenses, recettes, placements

Les dépenses constituent un engagement des fonds étatiques à la réalisation de tâches publiques. Selon leur nature, les dépenses et les recettes décrites aux alinéas 1 et 3 impactent soit le compte de résultats, soit le compte des investissements.

L'alinéa 2 précise que toute dépense nécessite un crédit. Il pose une condition complémentaire au principe de la légalité cité à l'article 11 et qui prévoit que toute dépense doit reposer sur une base légale. Les deux conditions sont impératives et cumulatives. A noter que la formulation "crédit inscrit au budget" fait référence aux crédits budgétaires et d'engagement, mais également aux crédits supplémentaires et complémentaires (cf. définitions au titre III), car les suppléments et compléments sont inscrits au budget en cours d'année et conduisent à un budget corrigé.

A l'inverse des dépenses, les placements réalisés dans le cadre du patrimoine financier n'ont pas d'impact sur le compte de résultats, ni sur le compte des investissements, car il s'agit d'opérations financières qui conduisent à l'acquisition de contre-valeurs librement réalisables. Dès lors, la réalisation de placements ne nécessite pas l'obtention d'un crédit.

Art. 7 - Dépenses nouvelles et liées

La distinction entre dépenses nouvelles et liées est ancienne et joue un rôle important dans l'application du frein aux dépenses figurant à l'article 45, alinéa 1.

Art. 8 - Charges et revenus

Les notions de charges et de revenus sont plus larges que celles de dépenses et de recettes, car elles comprennent également les flux non-monétaires, tels que les charges d'amortissement par exemple.

Art. 9 - Compte de résultats

Dans le MCH2, le compte de fonctionnement actuellement utilisé dans le cadre du MCH1 est remplacé par le compte de résultats.

Art. 11 - Principes régissant la gestion des finances

L'article 11, alinéa 1 est basé sur les principes recommandés par la CDF. Ces principes constituent des lignes directrices du MCH2 que la CDF met à disposition des cantons et des communes, notamment dans le but de concrétiser l'objectif d'harmonisation qui sous-tend le projet. Ces principes, explicités dans les paragraphes ci-après, seront par ailleurs détaillés dans la réglementation d'application.

Le *principe de la légalité* implique que chaque dépense ne peut être engagée que si elle est prévue par une base légale. Cette condition est impérative et se cumule avec la condition posée par l'article 6, alinéa 3 qui veut que toute dépense fasse l'objet d'un crédit budgétaire. En ce sens, le décret du budget ne permet pas à lui seul d'engager des dépenses. Il fixe le total des charges et des revenus prévus, mais les dépenses ou recettes pouvant être effectuées à charge des crédits budgétaires votés doivent reposer sur des bases légales spécifiques.

Selon le *principe d'emploi économe des fonds publics*, les dépenses doivent être nécessaires selon les citoyens (ou les législatifs qui les représentent) et doivent pouvoir être supportées financièrement par la collectivité publique.

La réalisation des tâches doit faire l'objet d'un établissement des priorités, c'est-à-dire que le caractère d'urgence doit être analysé dans le cadre d'un système de priorité. Une dépense est jugée urgente dès lors que celle-ci doit être effectuée dans une période déterminée, faute de quoi elle contrevient à des dispositions juridiques, ne peut pas produire tous ses effets ou risque d'interrompre le bon déroulement de la tâche. La rénovation des bâtiments d'une école est dans ce sens jugée moins importante que la réparation d'une digue rompue suite à des intempéries.

Le *principe de la rentabilité* répond à la volonté d'efficience exprimée dans les dispositions générales de la loi.

Les émoluments perçus au titre du *principe de causalité* ne doivent pas obligatoirement couvrir la totalité des coûts. Il revient à l'autorité compétente de déterminer par une décision politique jusqu'à quel point les coûts doivent être couverts par le bénéficiaire.

Le *principe de la prise en compte des avantages* a pour effet que, dans le cas d'avantages économiques particuliers résultant par exemple d'équipements publics ou de cautionnements, les indemnités perçues doivent correspondre au profit que les bénéficiaires tirent de ces avantages. Les cas les plus fréquents concernent l'obtention par des particuliers d'avantages en nature liés à des projets étatiques de viabilisation ou d'infrastructure.

Le *principe de non-affectation des impôts généraux* est prévu pour garantir un traitement équitable des différents domaines d'activités de l'Etat. L'affectation d'impôts généraux compliquerait la gestion des finances ainsi que l'établissement de priorité selon des critères politiques. L'affectation pourrait également dans certains cas aller à l'encontre des principes d'emploi économe des fonds et de rentabilité. A relever que le financement par l'impôt de 20-30% du coût d'élimination des déchets urbains selon l'article 22 de la loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986 (RSN 805.30), n'entre pas en conflit avec ce principe. En effet, dans ce cas, ce n'est pas une part fixe de l'impôt qui est affectée au financement des déchets, mais c'est le solde des coûts non couverts

par des taxes qui est pris en charge par le produit des impôts généraux. Il s'agit d'une nuance qu'il est important de relever.

Le principe de la gestion axée sur les résultats répond à la volonté d'efficacité exprimée dans les dispositions générales de la loi. Une gestion axée sur les résultats suppose que les prestations étatiques sont évaluées à l'aide d'indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs et le rapport coût-utilité. Dans cette optique, lorsqu'une prestation n'apporte pas les effets désirés, elle doit être abandonnée ou remplacée par une mesure plus adéquate.

Le critère du développement durable, objet de l'alinéa 2, implique que l'application des principes mentionnés à l'alinéa précédent (notamment de la rentabilité et de la gestion axée sur les résultats) doit être considérée avec une vision à long terme, c'est-à-dire en veillant à assurer les bases d'existence de la collectivité (locale et globale) dans la durée. Le concept sous-entend un équilibre au sein de la société dans la satisfaction des besoins essentiels: conditions économiques, environnementales, sociales et culturelles. D'autre part, le droit d'utiliser les ressources à disposition pour satisfaire des besoins immédiats doit être limité par le devoir d'en assurer la pérennité pour les générations futures. Cette disposition n'a pas de caractère opératoire immédiat, dans la mesure où l'on ne saurait quantitativement en tirer des critères objectifs d'aide à la décision. Il s'agit bien plus d'une notion qualitative qui doit être appréciée de cas en cas dans les choix politiques, et que la présente disposition veut souligner.

Plan financier et des tâches

Art. 13 - But

Le plan financier et des tâches est présenté en complément du budget par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, respectivement par le Conseil communal au Conseil général. Il permet de donner au législatif un aperçu des prévisions financières à moyen terme (horizon à 4 ans) et de faire le lien entre les tâches étatiques et les données financières y relatives. A la différence du budget, le plan financier et des tâches n'a pas de caractère contraignant, mais uniquement un caractère informatif. L'exécutif tient compte des remarques émises par le législatif pour l'élaboration des budgets et du plan financier et des tâches successifs.

Art. 14 - Compétences et procédures

Afin d'éviter un gonflement non maîtrisé du plan financier et des tâches, seuls doivent y être inscrits les charges et revenus découlant de la mise en œuvre de dispositions légales qui s'imposent à la collectivité, ou qui reposent au minimum sur une décision de principe de l'exécutif. Les incidences financières liées à de nouvelles contraintes légales probables imposées de l'extérieur (p. ex. reports de charges d'une collectivité publique de rang supérieur, RPT, décision judiciaire, etc.) seront mentionnées séparément en tant que risques.

Par le plan financier et des tâches, l'exécutif montre au législatif la direction générale qu'il veut suivre et fait le lien entre ses intentions et leur incidence au niveau financier. Si le plan élaboré par l'exécutif s'éloigne de l'équilibre financier visé par les mécanismes de maîtrise des finances, l'exécutif doit également présenter les mesures correctrices qu'il entend prendre.

Art. 15 - Structure

L'une des fonctions majeures du plan financier et des tâches est de mettre en avant le lien entre les tâches et leur financement. Pour créer ce lien, il est nécessaire que le plan soit présenté selon la classification fonctionnelle. Cette présentation offre également une vision plus claire dans la durée, car elle n'est pas influencée par les changements qui peuvent intervenir au niveau de la structure des collectivités. Si une présentation selon la classification fonctionnelle est obligatoire, ceci n'exclut pas à titre secondaire une présentation selon la classification institutionnelle, ou simplement par natures comptables agrégées.

Budget

Art. 18 - Compétences et procédures

Le budget a un caractère contraignant, à l'inverse du plan financier et des tâches. Il contient les crédits budgétaires qui autorisent les différentes unités administratives à procéder à des engagements financiers. Cette autorisation du législatif ne peut s'appliquer qu'à la propre collectivité. Dans cette optique, le budget ne sera pas consolidé avec les entités juridiquement autonomes.

Art. 20 - Principes

Les principes régissant le budget seront détaillés dans la réglementation d'application. Ces principes sont déjà présents dans le MCH1 et largement appliqués. Le MCH2 les définit de la manière suivante:

- *Annualité*: l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile.
- *Spécialité*: les charges et revenus ainsi que les dépenses et recettes sont présentées par unité administrative, selon la classification par nature du MCH2.
- *Exhaustivité*: l'ensemble des charges et revenus attendus ainsi que des dépenses et recettes attendues sont inscrits dans le budget. Les charges ou les revenus ne doivent pas être enregistrés directement dans les comptes de provisions ou de financements spéciaux.
- *Comparabilité*: les budgets doivent être comparables entre eux d'année en année.
- *Produit brut*: les charges sont inscrites au budget séparément des revenus. Les dépenses d'investissement sont inscrites au budget séparément des recettes d'investissement. Les charges et les revenus ainsi que les dépenses et les recettes d'investissement sont inscrits au budget dans leur montant intégral, sans aucune compensation réciproque.

Le principe de l'annualité prévoit que le budget soit revu chaque année. En ce sens, il implique que les crédits budgétaires non-utilisés expirent à la fin de chaque exercice annuel.

Le principe de la spécialité implique que les unités administratives présentent en détail l'affectation des crédits qu'elles sollicitent dans le cadre du budget. Les unités administratives gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (unités administratives GEM) peuvent déroger à ce principe, car le système d'enveloppe

budgétaire a notamment pour but de permettre aux unités administratives GEM de disposer d'une plus grande flexibilité dans l'allocation de leurs ressources.

Les principes d'exhaustivité et du produit brut concourent à la transparence du budget. Le principe d'exhaustivité garantit que toutes les charges et tous les revenus, respectivement toutes les dépenses et recettes, soient portés au budget. Parallèlement, le principe du produit brut implique que tous les montants soient portés au budget dans leur intégralité, sans qu'aucune compensation réciproque ne soit effectuée au préalable.

Comptes

Art. 22 - Compétences et procédures

L'article 22 prévoit que les comptes annuels sont traités par le législatif jusqu'au 30 juin qui suit l'exercice clôturé, alors que les dispositions actuelles imposent un délai en mai pour l'Etat et au 30 avril pour les communes. La nouvelle disposition tient compte d'un délai supplémentaire qui doit permettre, d'une part une consolidation des comptes des entités paraétatiques dans les comptes des collectivités publiques et, d'autre part, une vérification et une recommandation du CCFI à l'attention du Grand Conseil, respectivement de l'organe de révision agréé à l'attention du Conseil général.

Les comptes révisés ne peuvent pas être amendés par le législatif. Si ce dernier n'approuve pas les comptes, la loi offre la possibilité de les renvoyer à l'exécutif pour correction sur la base des recommandations du CCFI, respectivement de l'organe de révision agréé.

L'article 22 nécessite une modification de la loi sur le contrôle des finances, abordée dans les dispositions finales de la présente loi (article 83 et l'annexe en découlant).

Art. 23 - Contenu

L'article 23 précise la teneur minimale que doivent prendre les comptes annuels selon le MCH2. Les comptes approuvés par le législatif sont les comptes consolidés, ces derniers étant complétés par une comparaison avant consolidation avec le budget. Par rapport à la présentation actuelle qui repose sur le MCH1, la nouvelle présentation contient un tableau de flux de trésorerie ainsi qu'une annexe plus étoffée. Par ailleurs, le compte de fonctionnement est remplacé par un compte de résultats à plusieurs niveaux.

L'alinéa 4 prévoit une comparaison des comptes avant consolidation avec les chiffres du budget et des comptes de l'exercice précédent.

Art. 25 - Compte de résultats

Le compte de résultats du MCH2 est divisé en trois niveaux:

- le résultat d'exploitation, qui regroupe les charges et revenus d'exploitation tels que les charges de personnel, les BSM, les amortissements, les subventions versées, les revenus fiscaux, les taxes, les subventions acquises, etc.;
- le résultat de financement, qui regroupe les charges et produits financiers tels que les intérêts, les pertes de change réalisées, les corrections de valeur du patrimoine financier, les dividendes, les gains provenant de la vente de biens du patrimoine financier, etc.;

- le résultat extraordinaire, qui est calculé à partir des revenus et charges extraordinaires tels qu'ils sont définis à l'alinéa 4.

Le résultat total est établi en additionnant les trois niveaux; il correspond au montant qui modifie *in fine* le capital propre (ou le découvert) de la collectivité.

L'alinéa 4 précise la nature des charges et revenus extraordinaires, car le plan comptable du MCH2 prévoit que ces charges et revenus soient séparés du résultat opérationnel (défini à l'al. 2), qui découle de l'activité "courante" de la collectivité. Outre les éléments imprévisibles se soustrayant à toute influence et à tout contrôle (charges et revenus extraordinaires au sens strict), le compte de charges et revenus extraordinaires comptabilise également les éléments motivés par la politique financière, tels que l'amortissement du découvert du bilan résultant d'exercices antérieurs et les mouvements liés aux préfinancements, à la réserve conjoncturelle et aux réserves des entités GEM. Ce sont les lois spécifiques qui précisent au besoin si d'autres éléments de charges ou de revenus doivent être considérés comme extraordinaires (p. ex. recapitalisation de la caisse de pensions).

Art. 26 - Compte des investissements

Le compte des investissements, qui inclut uniquement les éléments du patrimoine administratif, peut tout comme le compte de résultats, comptabiliser des dépenses et recettes extraordinaires. Les éléments entrant dans cette catégorie sont cependant limités aux événements imprévisibles échappant à tout contrôle.

Art. 27 - Tableau des flux de trésorerie

Le MCH1 ne contenait qu'un tableau schématique des flux de trésorerie. Le tableau élaboré dans le cadre du MCH2 est plus complet. Il permet d'analyser et de mettre en évidence les activités financières ainsi que les besoins de financement.

La présentation par tranches détaillées offre une information exhaustive sur le cash-flow provenant de l'activité d'exploitation, le cash-flow provenant de l'activité d'investissement et le cash-flow provenant de l'activité de financement. Elle permet notamment de mettre en avant le rapport entre le cash-flow d'exploitation et le cash-flow d'investissement et ainsi de déterminer si les flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation (en général positifs) suffisent à couvrir les flux provenant des activités d'investissement (en général négatifs).

Art. 28 - Annexe

L'annexe des comptes annuels comme complément aux états financiers est nettement plus développée qu'avec le MCH1. Elle fournit une vue détaillée de l'évolution du patrimoine et donne aussi des indications permettant d'apprécier l'état de la fortune et des revenus (p. ex. sous forme d'indicateurs), des engagements, ainsi que des risques financiers particuliers. Les règles et principes régissant la présentation des comptes y sont aussi décrits.

Équilibre financier pour l'Etat et les communes

Art. 29 à 32 - Équilibre financier, degré d'autofinancement, circonstances extraordinaires

Voir chapitre 5.2 du rapport.

Art. 30 - Circonstances extraordinaires

La notion de circonstances extraordinaires fait référence à des situations imprévisibles telles qu'une catastrophe naturelle ou une très grave crise économique.

Art. 31 - Équilibre financier

Il convient de distinguer les notions d'*excédent du bilan* (al. 2, let. a) et de *capital propre* (al. 2, let. b).

L'*excédent du bilan* est une notion définie dans le MCH2, à savoir l'équivalent positif du découvert du bilan, ou encore le total net positif des résultats cumulés des années précédentes et de l'exercice sous revue. Il s'agit de la rubrique 299 du plan comptable MCH2, qui est le total des rubriques 2990 *Résultat annuel* et 2999 *Résultats cumulés des années précédentes*.

Le *capital propre*, qui équivaut aux fonds propres, est une notion différente prenant de surcroît en compte les financements spéciaux, les fonds, les préfinancements et les réserves.

Droit des crédits

Généralités

Art. 33 - Terme et conditions d'utilisation

Les crédits sont des autorisations octroyées par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat, respectivement le Conseil général ou le Conseil communal. Selon les principes de gestion financière établis au Titre II, toute dépense nécessite une base légale et un crédit. En ce sens, les crédits doivent donc être demandés avant tout nouvel engagement.

Les crédits ne peuvent pas être librement réaffectés à d'autres buts par les unités administratives. Seuls les législatifs et les exécutifs, selon leurs compétences respectives, peuvent attribuer et réaffecter des crédits.

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

Art. 35 - Crédit urgent

La loi de finance actuelle permet au Conseil d'Etat (art. 26) d'engager une dépense qui dépasse ses compétences "*lorsque celle-ci ne peut être ajournée*", moyennant l'accord préalable de la commission des finances (al. 1). Il doit soumettre cette dépense au Grand

Conseil au cours de la première session qui suit son engagement (al. 2) et exposer dans un rapport les raisons pour lesquelles il a choisi cette procédure (al. 3).

L'expression "*lorsque celle-ci ne peut être ajournée*" pouvant prêter à interprétation, elle a été remplacée par "*urgente et imprévisible*". Cela signifie que l'urgence qui est constatée ne doit pas être consécutive à une inaction précédente, mais bien résulter d'un événement auquel on ne pouvait raisonnablement pas s'attendre.

Le reste de la disposition ne diffère pas de l'article 26 de la loi actuelle. Si la dépense peut être engagée dès que la commission des finances a donné son accord préalable, l'accord du législatif doit ensuite être immédiatement sollicité et des explications doivent lui être fournies dans le rapport à l'appui du crédit demandé afin d'éviter que la notion d'urgence ne soit utilisée de manière excessive.

L'article 35 LFinEC ne doit pas être confondu avec la clause d'urgence de l'article 128 alinéa 2 lettre b de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984: le premier autorise l'exécutif à engager, avec l'accord préalable de la commission des finances, une dépense qui excède sa compétence financière ordinaire, sous le contrôle subséquent du législatif, voire du peuple en cas de demande de référendum. Le second ne s'applique qu'aux communes et permet au Conseil général de décider lui-même, à la majorité des deux tiers des membres du Conseil général qui prennent part à la votation, qu'un arrêté ou une décision soit assorti de la clause d'urgence, ce qui supprime à son égard la possibilité de demande de référendum.

Art. 36 - Majorité qualifiée

L'alinéa 1 de cet article reprend les dispositions de la loi actuelle pour l'Etat. Seules les limites ont été modifiées, à la hausse, afin de tenir compte de la modification de la limite de compétence du Conseil d'Etat prévue à l'article 42.

L'alinéa 2 constitue la concrétisation du contre-projet du Grand Conseil à l'initiative constitutionnelle populaire cantonale "Frein au démantèlement social", contre-projet accepté en votation populaire le 17 juin 2012.

Crédit d'engagement et crédit complémentaire

Art. 37 - Crédit d'engagement

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

Les crédits d'engagement peuvent inclure des dépenses d'investissement et d'exploitation. Les demandes de crédits doivent contenir la répartition prévue entre le compte des investissements et le compte d'exploitation.

Art. 38 - Champ d'application

Les "investissements du patrimoine administratif" selon lettre a) doivent être compris par opposition aux placements du patrimoine financier, qui peuvent comprendre des biens mobiliers ou immobiliers. Voir au demeurant les explications figurant au chapitre 6.2 du rapport.

Art. 39 - Types de crédits d'engagement

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

Art. 40 - Utilisation et comptabilisation

Les crédits d'engagement doivent être sollicités pour leur montant brut, c'est-à-dire avant prise en compte de la participation de tiers (essentiellement des subventions reçues d'autres collectivités). Cette disposition correspond à la pratique actuelle des communes. Elle est en revanche nouvelle pour l'Etat, qui déduit selon le régime en vigueur les recettes planifiées - pour autant qu'elles soient certaines -, du crédit à solliciter. Le choix du montant brut repose sur l'esprit de transparence qui caractérise le MCH2 et la nouvelle loi.

Art. 41 - Crédit complémentaire

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

Le seuil de compétence de l'exécutif pour l'adoption d'un crédit complémentaire (fixé par l'art. 42) se mesure sur le total cumulé du crédit d'engagement initial et du complément demandé. Toutefois, si le crédit d'engagement a été initialement ouvert par le législatif, le seuil de compétence de l'exécutif pour l'adoption d'un crédit complémentaire se mesure uniquement sur le montant du complément demandé.

Pour autant que l'autorisation des dépenses contienne une clause d'indexation des prix, l'exécutif peut décider de l'ouverture de crédits complémentaires quel qu'en soit le montant, pour compenser le renchérissement.

Art. 42 - Compétences et procédures

La compétence du Conseil d'Etat pour ouvrir de nouveaux crédits d'engagement ou décider de crédits complémentaires est élargie à un montant de 1.000.000 francs, afin de tenir compte de l'évolution du montant total des dépenses de l'Etat depuis la fixation des limites actuelles en 1991.

Art. 43 - Expiration

L'alinéa 2 prévoit que les crédits d'engagement expirent après 2 ans si aucune dépense n'a été engagée. Cette disposition, qui vise ici tous les crédits d'engagement, ne saurait s'appliquer pour les cautions et garanties octroyées par l'Etat ou les communes. A l'avenir, cette spécificité devra être prévue dans les décrets du Grand Conseil et les arrêtés des Conseils généraux qui permettront l'octroi de cautions ou de garanties.

L'alinéa 2 prévoit également que le crédit d'engagement expire dans tous les cas 15 ans après son octroi. Cette disposition est une reprise de la loi actuelle; elle permet d'éviter que des crédits ne restent ouverts indéfiniment quand des dépenses ont été enregistrées.

Crédit budgétaire et crédit supplémentaire

Art. 44 - Crédit budgétaire

Les crédits budgétaires expirent à la fin de chaque exercice. Les reports de crédits ne sont autorisés que dans le cas des unités administratives GEM ou dans le cas de crédits d'engagement en cours (cf. art. 47).

Art. 45 - Crédit supplémentaire

Les crédits supplémentaires sont prévus pour compléter les crédits budgétaires lorsque ceux-ci se révèlent insuffisants. Ils sont l'équivalent des crédits complémentaires pour les crédits d'engagement. A l'instar de l'article 41, cette disposition résulte du principe que toute dépense nécessite préalablement à son engagement l'octroi d'un crédit par l'autorité compétente. Elle permet d'éviter que des engagements importants soient contractés sans que les crédits correspondant aient été obtenus.

Art. 46 - Dépassement de crédit

Selon les dispositions actuelles, le Conseil d'Etat peut autoriser des dépassements de crédits ou l'ouverture de crédits d'engagement jusqu'à hauteur de 400.000 francs au maximum.

Les nouvelles dispositions élargissent les compétences du Conseil d'Etat. Sa compétence générale est portée à 1.000.000 francs (voir aussi art. 42). Au-delà de ce montant, il est également prévu que le Conseil d'Etat puisse désormais accorder de manière autonome des crédits supplémentaires indépendamment de leur montant, lorsque ceux-ci sont entièrement compensés selon les dispositions des lettres a, b ou c de l'alinéa 2. Une consultation préalable de la commission des finances sera néanmoins requise.

La lettre b élargit également les critères de compensation actuels pour les crédits supplémentaires, en permettant une compensation par des charges du même genre, comme par exemple les charges de personnel avec les BSM ou inversement, ou entre rubriques budgétaires faisant partie des charges de transferts.

Les dispositions applicables sur le plan communal seront réglées par le Conseil général.

Art. 47 - Expiration et report de crédit

Des reports de crédits (soldes non utilisés) ne peuvent être réalisés que dans deux situations bien précises: lorsqu'il s'agit d'un crédit d'engagement qui remplit les conditions de l'alinéa 2 ou lorsqu'il s'agit d'une unité administrative GEM qui remplit les conditions décrites à l'alinéa 3. Par ailleurs, le montant des reports est soumis à l'examen de l'exécutif, qui doit veiller à ce que les reports de crédits ne conduisent pas à enfreindre les dispositions relatives à l'équilibre financier (cf. art. 29 à 32).

Les reports de crédit réalisés dans le cadre de l'al. 3 permettent aux unités administratives GEM de constituer des réserves affectées et des réserves générales, qui servent à couvrir d'éventuels dépassements de crédits lors d'exercices ultérieurs.

Afin d'éviter de constituer des marges de manœuvre financière qui ne soient plus en lien avec les crédits budgétaires accordés, l'exécutif pourra limiter les possibilités de report et de constitution de réserves, ainsi que fixer la part maximale de ces dernières au bilan.

Modes de financements spéciaux

Art. 48 - Financement spécial

Un financement spécial suppose que le cercle des bénéficiaires d'une prestation publique corresponde au cercle des personnes qui financent cette même prestation. Il doit exister un lien de causalité entre la prestation et son financement (p. ex. financement des routes communales par le biais d'une taxe sur les véhicules).

L'article 48 précise que les financements spéciaux doivent reposer sur une base légale et une prise en compte intégrale du coût des prestations. Il est également précisé que les impôts généraux ne peuvent pas être considérés comme des financements spéciaux. Ces conditions doivent être remplies, afin que soient respectés les principes de la légalité et de la non-affectation des impôts généraux cités à l'article 11.

Art. 49 - Préfinancement

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

Pour l'Etat, la limite prévue à l'alinéa 4 correspond à environ 60 millions de francs, selon le montant actuel des charges.

L'attribution à la réserve de préfinancement d'un montant financé par l'impôt général (par opposition à des ressources supplémentaires spécifiquement affectées au préfinancement) ne peut s'effectuer que si le résultat total demeure excédentaire ou à l'équilibre.

Art. 50 - Réserve de politique conjoncturelle

La création d'une réserve de politique conjoncturelle est tolérée par le MCH2, même si elle n'est pas recommandée. Cet instrument est introduit dans les nouvelles dispositions, car il offre une souplesse dans la gestion financière qui peut s'avérer indispensable dans des circonstances particulières.

Il est proposé de plafonner la réserve conjoncturelle au bilan à un montant correspondant à 5% des charges brutes du dernier exercice clôturé, ce qui correspond pour l'Etat à environ 100 millions de francs. A l'instar d'un préfinancement (art. 49), le résultat total doit demeurer excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution.

C'est la réglementation d'application qui définira concrètement les critères définissant à quel moment une situation de mauvaise conjoncture est atteinte et justifie un

prélèvement à la réserve (p. ex. baisse des revenus à caractère fiscal, taux de chômage, etc.).

Présentation des comptes

Généralités

Art. 51 - But

Cet article fait référence au principe comptable de l'image fidèle, qui est prévue par les normes IPSAS et constitue un objectif général à atteindre au sens du MCH2.

Art. 52 - Normes de présentation des comptes

A l'instar de l'article 19 relatif à la structure du budget, l'article 52 répond à l'objectif de l'adoption par les collectivités publiques neuchâteloises du nouveau modèle comptable harmonisé.

L'alinéa 2 prévoit que les comptes des institutions consolidées respectent soit les normes de droit public (MCH2, IPSAS), soit les règles équivalentes de droit privé (Swiss Gaap, RPC, IAS IFRS), soit celles prescrites pour un domaine particulier (p. ex. H+ pour les hôpitaux). Cette contrainte doit être imposée aux entités subventionnées par le biais de l'article 29 de la loi sur les subventions et par l'intermédiaire des lois spécifiques pour les autres entités. Par ces canaux ou par le biais des mandats de prestations, les institutions consolidées seront également appelées à transmettre aux collectivités publiques les informations nécessaires à la consolidation.

L'alinéa 3 offre une possibilité de dérogation, car l'exécutif peut être amené à devoir déroger aux normes précitées, par exemple dans le cadre de l'application d'une loi spécifique. Dans de telles situations, toute dérogation doit être exposée et motivée par l'exécutif dans l'annexe des comptes annuels.

Art. 53 - Principes

Les principes prévus à l'article 53 sont déjà appliqués par les collectivités publiques neuchâteloises dans le cadre du MCH1. Ces principes seront repris dans la réglementation d'application. Le MCH2 les définit de la manière suivante:

- *Produit brut*: les charges doivent être inscrites séparément des revenus, les actifs séparément des passifs et les recettes d'investissement séparément des dépenses d'investissement, sans aucune compensation réciproque, chacun d'entre eux y figurant pour son montant intégral.
- *Comptabilité d'exercice*: toutes les charges et tous les revenus doivent être comptabilisés dans la période où ils sont occasionnés. Le bilan doit être établi en fonction de la date de clôture.
- *Continuité*: dans la présentation des comptes, il y a lieu de partir du principe de la continuité des activités de l'Etat.
- *Importance*: il convient de présenter toutes les informations nécessaires pour permettre une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus.

- *Clarté*: les informations doivent être claires et compréhensibles.
- *Fiabilité*: les informations doivent refléter la réalité des faits et être fiables (exactitude). L'importance économique doit déterminer la présentation des comptes (perspective économique). Les informations doivent exclure l'arbitraire et être objectives (neutralité). La représentation doit être effectuée selon le principe de prudence. Il convient de ne pas omettre d'informations importantes (exhaustivité).
- *Comparabilité*: les comptes de la collectivité et des unités administratives doivent être comparables entre eux et au cours des années.
- *Permanence*: les principes régissant la présentation des comptes doivent dans toute la mesure du possible rester inchangés sur une longue période.

Établissement du bilan, évaluation et amortissements

Art. 54 - Établissement du bilan

L'alinéa 3 exclut les engagements conditionnels, c'est-à-dire qui demandent à être confirmés par un événement futur pour pouvoir être considérés comme certains. Ce type d'engagement hors bilan figure à titre d'information dans l'annexe aux comptes.

Avec le MCH2, des provisions devront à l'avenir être constituées pour les heures supplémentaires ainsi que pour les vacances qui n'ont pas été prises dans l'année.

Art. 55 - Évaluation des capitaux de tiers et du patrimoine financier

L'article 55 prévoit que les immobilisations du patrimoine financier soient réévaluées périodiquement (3 à 5 ans) à la valeur vénale. Lesdites immobilisations ne font dès lors pas l'objet d'un amortissement annuel, à l'inverse des immobilisations du patrimoine administratif.

Art. 56 - Évaluation et amortissement du patrimoine administratif

Les immobilisations du patrimoine administratif sont inscrites au bilan au coût d'acquisition, puis amorties en fonction de leur durée d'utilité, c'est-à-dire de leur dépréciation. Contrairement à la pratique actuelle, les amortissements seront comptabilisés à partir de la mise en exploitation de l'immobilisation (et non plus en cours de réalisation déjà, l'année qui suit chaque tranche de dépense). Les immobilisations ne sont pas réévaluées périodiquement à l'inverse des immobilisations du patrimoine financier.

Une réévaluation du patrimoine administratif apparaît nécessaire lors du passage au MCH2. Cette réévaluation est prévue dans les dispositions transitoires.

Les immobilisations sont amorties strictement en fonction de leur durée d'utilité. L'article 56 ne prévoit pas la possibilité de réaliser des amortissements supplémentaires. Ces derniers ne sont pas recommandés par le MCH2, car ils dérogent au principe de l'image fidèle (constitution de réserves latentes).

Consolidation

Art. 57 à 58 - Consolidation

Voir chapitre 8.3 du rapport.

Règles de gestion

Contrôle de gestion et système de contrôle interne

Art. 59 et 60 - Contrôle de gestion et système de contrôle interne

Le contrôle budgétaire et la tenue d'un système de contrôle interne devraient à terme devenir la règle pour l'Etat et les communes. L'existence et l'application d'un système minimal de gestion intégré, qui englobe aussi bien l'appréciation des risques, les mesures de contrôles, que les autres axes de la bonne gestion (qualité, sécurité au travail, environnement), devra être un prérequis pour la gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations au sein d'un service.

Le contrôle de gestion est un processus de conduite financière, distinct du contrôle des finances. Le contrôle de gestion est lui-même soumis à une vérification d'un contrôle de gestion de rang supérieur. Ce dernier doit garantir que le contrôle de gestion est correctement effectué au sein des unités administratives et que les mesures prises sont autant que possible harmonisées et adaptées à la situation.

Le contrôle de gestion prévu à l'article 59 repose sur les standards du MCH2. La solution proposée correspond pour l'essentiel à celle décrite au chapitre 4.4 du présent rapport pour les aspects financiers. La conduite par objectifs et prestations constituera le noyau du nouveau système, à partir duquel viendront se greffer sous l'angle financier le système de gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations, la comptabilité analytique et les indicateurs périodiques de suivi financier dans le cadre de tableaux de bord d'activités.

Le contrôle de gestion, et les coûts qu'il génère, doivent être proportionnés à l'utilité qu'ils procurent. L'intensité du contrôle est également dépendante de l'unité administrative concernée.

Le système de contrôle interne (SCI) tel qu'il est esquissé à l'article 60 correspond aux standards du MCH2 et constitue un des volets du contrôle de gestion. Bien que le SCI soit déjà bien implanté au sein des services de l'Etat, l'article 60 offre un ancrage juridique adéquat à des règles qui, jusqu'à présent, ne faisaient pas l'objet de dispositions harmonisées entre l'Etat et les communes.

Tenue de la comptabilité

Art. 62 - Principes

Les principes évoqués à l'article 62 sont les principes comptables en vigueur selon l'usage commercial. Ces principes seront repris dans la réglementation d'application. Le MCH2 les définit de la manière suivante:

- *Exhaustivité*: toutes les opérations financières et tous les éléments comptables doivent être enregistrés intégralement et par période. Il convient de renoncer à enregistrer des charges ou des recettes directement dans les comptes de provision.
- *Véracité*: les écritures comptables doivent correspondre aux faits et doivent être effectuées conformément aux directives.
- *Ponctualité*: la comptabilité doit être tenue à jour et les mouvements de fonds doivent être enregistrés chaque jour. Les opérations doivent être consignées par ordre chronologique.
- *Traçabilité*: les opérations doivent être enregistrées de manière claire et compréhensible. Les corrections doivent être marquées comme telles et les écritures comptables doivent être attestées par des pièces justificatives.

Transparence des coûts

Art. 65 - Comptabilité analytique

La comptabilité analytique est un instrument prévu par le MCH2, qui permet d'obtenir une transparence des coûts par la répartition de chaque coût et de chaque recette à des prestations ou groupes de prestations. Le recours à la comptabilité analytique a pour but de faciliter la gestion des unités administratives notamment en permettant de déterminer le rapport coût/utilité des prestations publiques.

La comptabilité analytique est rendue obligatoire pour les unités administratives GEM, car elle est un outil nécessaire à la réalisation des processus du contrôle de gestion.

Art. 66 - Facturation interne

La comptabilité analytique, prévue par l'article 65 doit permettre une transparence des coûts des prestations. En ce sens, la facturation interne dans la comptabilité financière perd de son importance. Dans cette perspective, la loi prévoit d'y renoncer dans la mesure du possible.

Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GEM)

Art. 67 à 69 - Principes, compétences, procédures, enveloppe budgétaire

La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire est un instrument de pilotage proposé par le MCH2. Il permet une gestion publique axée sur les résultats, c'est-à-dire un pilotage des prestations par le biais des outputs, à l'inverse de la gestion actuelle qui s'effectue par le biais des inputs (ressources). Le concept prévu par les articles 67 à 69 reprend le concept de la loi modèle MCH2 en l'adaptant au contexte neuchâtelois, notamment en lien avec la réforme de la gouvernance des partenariats.

L'approche par les résultats implique de recourir à l'utilisation d'enveloppes budgétaires, qui permettent aux unités administratives GEM de jouir d'une plus grande flexibilité au niveau de leur gestion financière. Les enveloppes budgétaires constituent une dérogation au principe de la spécialité, cité à l'article 11.

Les nouvelles dispositions créent l'ancrage juridique et posent le cadre général pour introduire la gestion par mandat et enveloppe, sans pour autant imposer ce mode de gestion. Le Conseil d'Etat entend pour sa part mener des expériences-pilotes dans une première phase courant jusqu'à fin 2018, avant de décider de sa généralisation ou à tout le moins d'un déploiement sur une plus large échelle. La commission de gestion et celle des finances seront étroitement associées dans le processus de mise en place et de suivi.

Les dépenses et recettes d'investissement n'entrent pas dans l'enveloppe des unités administratives GEM. Comme pour les autres unités administratives, elles sont approuvées dans le cadre de la procédure ordinaire instituée pour les crédits d'engagement.

L'enveloppe budgétaire comprend les charges et revenus d'exploitation sur lesquels les unités administratives GEM peuvent avoir un impact direct par leur gestion. La possibilité pour les unités administratives GEM de créer des réserves repose également sur les charges et revenus décrit à l'article 69 alinéa 1, puisque la création de réserve doit être le résultat d'une bonne gestion.

Les mandats de prestations doivent prévoir des indicateurs de qualité des prestations et de performance pour permettre à l'exécutif, ainsi qu'aux départements et dicastères, d'exercer le pilotage des prestations par les outputs, en mesurant le degré de réalisation des objectifs fixés.

Outre les enveloppes de charges et de revenus, déclinées à titre indicatif par rubrique budgétaire, ainsi que les éventuelles autres rubriques hors enveloppes, les budgets et les comptes des unités administratives GEM comprendront des informations supplémentaires sur les éléments analytiques (degré de couverture des charges) ainsi que sur les objectifs et les indicateurs y relatifs. Les informations seront présentées pour chaque entité GEM par groupe de prestations.

Statistique financière

Art. 70 - Publication d'une attestation de la statistique financière

Le MCH2 propose de mentionner au minimum les huit indicateurs suivants:

- taux d'endettement net,
- degré d'autofinancement,
- part des charges d'intérêts,
- dette nette par habitant en francs,
- taux d'autofinancement,
- part du service de la dette,
- dette brute par rapport aux revenus,
- proportion des investissements.

Ces indicateurs s'adressent à plusieurs destinataires, dans des buts différents:

- opinion publique et responsables politiques, pour la définition des priorités politiques,
- contrôle interne, pour la garantie d'une réalisation efficace et efficiente des tâches,
- bailleurs de fonds, pour l'évaluation des risques liés à la collectivité publique,

- Confédération et autres collectivités, pour l'établissement d'informations économiques d'ordre général et la comparaison entre les collectivités publiques.

De manière générale, les indicateurs proposés ne représentent pas un grand changement pour les collectivités publiques neuchâteloises, car ils sont déjà familiers tant pour les communes que pour le canton. La principale nouveauté est constituée par le taux d'endettement net, qui est par ailleurs appelé à être utilisé dans le mécanisme de maîtrise des finances. Le taux d'endettement net est défini de la manière suivante:

Capitaux de tiers – Patrimoine financier
Revenus fiscaux

Il indique quelle part des revenus fiscaux, ou combien de tranches annuelles des revenus fiscaux, seraient nécessaires pour amortir la dette nette de la collectivité publique.

La notion d'autofinancement selon la formule actuelle (amortissement du patrimoine administratif + excédent de revenus ou - excédent de charges) est élargie en incluant les mouvements avec les financements spéciaux. L'autofinancement comprend également l'éventuelle part d'amortissement du découvert.

Organisation des finances

Art. 72 - Exécutif

Les dispositions actuelles attribuent les compétences suivantes au Conseil d'Etat:

- a) l'engagement de toute dépense nouvelle d'un montant inférieur ou égal à 400.000 francs si elle est unique, à 100.000 francs si elle est renouvelable,
- b) l'acquisition d'immeubles destinés au patrimoine financier, ou l'aliénation d'immeubles faisant partie de celui-ci après consultation de la commission de gestion et des finances pour les biens dont la valeur marchande dépasse 400.000 francs,
- c) le transfert dans le patrimoine financier des biens du patrimoine administratif qui ont perdu leur utilité,
- d) la tenue d'une comptabilité séparée pour des entités administratives importantes,
- e) l'émission d'emprunts destinés à la couverture de l'excédent de dépenses du compte de fonctionnement.

Les compétences prévues aux lettres b), c) et e) sont reprises dans l'article 72, alinéa 2.

La lettre a) des dispositions actuelles disparaît au profit des nouvelles compétences découlant du MCH2 et qui sont décrites aux lettres c), d), e) et f) des nouvelles dispositions, elles-mêmes concrétisées aux articles 42 et 46 à 50.

La lettre d) des dispositions actuelles est quant à elle abandonnée, car elle n'est pas compatible avec les impératifs en matière de consolidation des comptes posés par le MCH2.

Les autres compétences prévues à l'article 72, qui n'apparaissaient pas dans la loi actuelle - lettres a), b), h), j), k) et m) -, font écho aux dispositions figurant dans les chapitres précédents.

Les dispositions de l'article 72, également applicables aux communes, sont par ailleurs harmonisées avec les compétences plus générales attribuées au Conseil communal, telles qu'elles ressortent de l'article 30 de la loi sur les communes.

L'alinéa 3 reprend la disposition de l'article 8a de la loi actuelle sur les finances, introduite par le Grand Conseil en 2012, en étendant le principe aux communes (sous réserve des compétences en la matière du Conseil d'Etat, rappelées à l'al. 4).

Art. 73 - Département ou Dicastère des finances

L'article 73 est une reprise des dispositions actuelles.

Art. 75 - Unités administratives

L'article 75 est une reprise des dispositions actuelles.

Art. 76 - Recouvrement de créances

Cet article ancre juridiquement au niveau de la loi les compétences de l'office du contentieux général (OCXG), qui est rattaché au service financier de l'Etat. L'importance et l'étendue actuelles de ses activités justifient une disposition particulière. L'OCXG s'occupe du recouvrement des créances fiscales pour le compte de la Confédération, de l'Etat et des communes, ainsi que des amendes et des autres créances de l'Etat. La nouvelle loi donne la possibilité à l'OCXG d'étendre ses activités de recouvrement pour le compte des collectivités ou d'entités parapubliques, par voie de mandat ou de convention, ce qui, au demeurant, permettrait potentiellement de dégager de substantiels gains d'efficience.

L'OCXG peut, dans le cadre de ses activités, procéder par la voie de compensation de créances, en se fondant sur l'article 16a RELSub (règlement d'exécution de la loi sur les subventions) de même que sur les dispositions du code des obligations.

Il peut consulter toutes les données administratives nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Il a ainsi accès à plusieurs logiciels métiers tels que ceux par exemple utilisés en matière fiscale, de registre foncier, de registre du commerce ou encore d'estimation cadastrale.

Dispositions transitoires et finales

Art. 77 - Présentation et clôture des comptes selon l'ancien régime

Le budget de l'année d'entrée en vigueur de la loi (2015, voir art. 85) et l'exercice suivant (2016) pourront encore être établis sur les bases du plan comptable MCH1 et des dispositions actuellement en vigueur. Il en ira de même s'agissant de la clôture et de la présentation des comptes de ces deux exercices.

En revanche, la mise en œuvre de ces exercices budgétaires construits encore selon le MCH1 s'effectuera sur la base des nouvelles dispositions de la loi sur les finances, notamment en matière de droit des crédits (p. ex. crédits supplémentaires).

Une fois le premier budget établi sur la base du MCH2 (en principe 2016, voire 2017), il est recommandé de procéder à un retraitement, au besoin sous forme agrégée et

simplifiée, des deux exercices budgétaires précédents (compte de résultats et compte des investissements) établis selon les normes MCH1 afin d'assurer la comparaison de l'évolution des données dans le temps. Au vu de la charge de travail que cela suppose, la loi laisse néanmoins cette possibilité à la libre appréciation de chaque collectivité et ne prévoit pas de prescriptions en la matière.

Art. 78 - Retraitement du bilan

Un retraitement du bilan devra être effectué au plus tard avec état au 1^{er} janvier de la seconde année (01.01.2017) qui suit l'entrée en vigueur de la loi (01.01.2015), selon les normes MCH2 et les dispositions de la présente loi. Entre autres éléments importants, les biens du patrimoine financier et du patrimoine administratif, tant de l'Etat que de toutes les communes, seront réévalués de manière à les faire coïncider avec la valeur réelle. Un retraitement harmonisé est impératif, de manière à ce que la situation financière et patrimoniale de toutes les collectivités de ce canton soit comparable entre elles.

Afin d'éviter un travail trop fastidieux et onéreux, le Conseil d'Etat définira selon les catégories d'immobilisations, des méthodes de calcul qui limitent autant que possible les expertises externes, et tiennent compte de l'absence de valeur de marché pour de nombreux biens. La réévaluation des biens bâtis du patrimoine financier pourrait s'appuyer sur la valeur de rendement, ou sur celle du *discounted cash flow*. Selon les normes du MCH2, la réévaluation des biens du patrimoine administratif n'est pas obligatoire. En l'occurrence, le retraitement devra être entrepris de manière ciblée, en se concentrant prioritairement sur les biens importants (p. ex. immeubles), dont la valeur est susceptible de fluctuer de manière significative dans la durée. Pour ces biens, il serait envisageable de se fonder sur les valeurs officielles (p. ex. valeur cadastrale) multipliées par un facteur de correction pour obtenir une estimation de la valeur réelle qui corresponde à une valeur de remplacement théorique. Il ne s'agit ici que d'exemples illustratifs. La détermination des méthodes adéquates sera entreprise en collaboration avec les communes avant l'entrée en vigueur de la loi.

Les réserves de retraitement mentionnées à l'alinéa 2 servent *en principe* à compenser d'éventuelles réévaluations ultérieures de postes du patrimoine financier ou des charges d'amortissement plus élevées du patrimoine administratif découlant des réévaluations. Le terme « en principe » n'exclut cependant pas la dissolution ultérieure de ces réserves.

Conformément à l'alinéa 3, le bilan d'ouverture retraité donnera lieu à un rapport explicatif envers le législatif.

Art. 79 - Amortissement du découvert d'une commune existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi

Au vu de l'interdiction légale d'accumuler les découverts à laquelle les communes sont astreintes, il paraît légitime de supposer que leur situation patrimoniale de départ sera généralement meilleure que celle de l'Etat, même si dans certains cas les contributions uniques d'employeur au titre du refinancement de prévoyance ne pourraient les conduire en situation de découvert. L'éventuel découvert d'une commune apparaissant au bilan d'ouverture après retraitement sera inscrit dans un poste distinct au bilan sous l'appellation de « découvert initial ».

En principe, tout découvert initial des communes devra être amorti à raison de 20% sur une période de cinq ans. Si les incidences de prévoyance ne, par exemple, devaient fortement peser sur le découvert d'une commune, le Conseil d'Etat sera néanmoins habilité à étendre cette durée d'amortissement sur 10 ans au plus, en abaissant le taux à 10%.

Art. 80 - Équilibre budgétaire et degré d'autofinancement

L'article 80, alinéa 1 a pour effet, en ce qui concerne l'Etat, que les dispositions prévues à l'article 29 alinéas 1,3 et 4 ne seront opérationnelles qu'à partir du cinquième exercice suivant l'année d'entrée en vigueur de la loi. En prenant l'entrée en vigueur de la loi en 2015, cela signifie que le résultat prévu lors de la préparation du budget 2020 doit permettre d'assurer l'équilibre sur la période quadriennale 2017 (comptes), 2018 (comptes), 2019 (budget) et 2020 (budget en préparation).

Durant la période transitoire, soit pour les quatre premiers exercices budgétaires (2016, 2017, 2018 et 2019) qui suivent l'année d'entrée en vigueur de la loi (2015), l'article 80, alinéa 1 prévoit pour l'Etat que le budget d'une année ne peut pas présenter un excédent de charges supérieur à 1% ni un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%. Cette phase doit permettre à l'Etat de s'adapter progressivement aux contraintes du nouveau mécanisme. Le degré d'autofinancement minimum de 70% sera calculé en fonction de la définition donnée à l'article 29, alinéa 2.

Les alinéas 5 (relèvement si nécessaire du coefficient d'impôt dans la mesure nécessaire pour respecter les limites) et 6 (investissements autofinancés) de l'article 29 s'appliqueront en revanche dès l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 81 - Établissement des comptes consolidés

L'établissement de comptes consolidés implique une importante charge de travail administratif supplémentaire pour les collectivités publiques et les entités à consolider. Un délai pour la mise en œuvre est indispensable au vu des tâches à effectuer. L'étendue des consolidations à effectuer sera abordée de manière pragmatique, en ciblant, au moins dans un premier temps, les consolidations aux entités les plus financièrement significatives.

14.2 Commentaires des modifications d'autres dispositions légales (annexe à la LFinEC)

Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012

A titre de nouveauté importante, la LFinEC ne permet plus au législatif de modifier en cours de session les comptes qui lui sont soumis par l'exécutif. Cela étant, il s'avère nécessaire d'aligner le traitement des comptes du Grand Conseil et de son secrétariat général avec le traitement des comptes de l'Etat, dont ils font du reste partie. Cette précision a entraîné le toilettage d'un certain nombre d'articles pour tenir compte de la différence dorénavant possible entre le traitement du budget et le traitement des comptes.

Loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub), du 24 juin 2008

Parmi les nouveautés de la LFinEC, l'octroi de cautions ou d'autres garanties nécessite l'ouverture préalable d'un crédit d'engagement. Le Conseil d'Etat dispose à cet effet d'une compétence générale de 1.000.000 francs, les garanties portant sur des montants supérieurs étant de la compétence du Grand Conseil.

L'article 9, alinéa 2 LCPFPub exprime la faculté qu'a l'Etat d'octroyer sa garantie à certains employeurs du secteur public ou parapublic. L'alinéa 3 prévoit que le Conseil

d'Etat est compétent pour accorder cette garantie. Le présent projet abroge l'alinéa 3 pour soumettre l'octroi des garanties aux compétences générales définies dans la LFinEC. Ainsi, à futur, si la garantie que l'Etat entend accorder à un employeur dépasse la compétence du Conseil d'Etat, il appartiendra au Grand Conseil de se prononcer.

Loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964

Les dispositions de la loi sur les communes relatives à la gestion financière des communes sont abrogées, vu que la LFinEC traite maintenant intégralement et exhaustivement de la gestion financière des communes. Ce sont en particulier les chapitres premier « Finances » (articles 42 à 48), quatre « Budget » et cinq « Comptes » du titre V « Gestion communale » de la loi sur les communes qui sont abrogés ainsi que l'article 82 relatif à la vérification des comptes des syndicats intercommunaux.

L'article 13 de la loi sur les communes relatif au contrôle de l'Etat sur les communes a été modifié afin de préciser les modalités du contrôle de l'Etat sur les communes et de les distinguer du contrôle de l'organe de révision visé à l'article 22 alinéa 3 de la LFinEC. Il est précisé que le département désigné par le Conseil d'Etat surveille la gestion financière des communes et des syndicats intercommunaux, notamment en examinant la régularité formelle de leurs budgets et de leurs comptes, à la lumière des exigences du nouveau modèle de compte harmonisé, ainsi que leur équilibre financier.

L'article 25 de la loi sur les communes prévoit l'abrogation de la compétence du Conseil général, au profit du Conseil communal, de délibérer sur toute transaction immobilière. En matière de transactions immobilières du patrimoine administratif, le Conseil général conserve ses prérogatives dès que la transaction excède la limite de compétences financières du Conseil communal, à l'image de l'acquisition d'un bien-fonds servant à l'érection d'une nouvelle école par exemple.

A contrario, en matière de transactions immobilières du patrimoine financier, le Conseil communal sera seul compétent, à l'image de la gestion des autres transactions de ce patrimoine comme les placements financiers. Ceci lui permettra de réagir plus rapidement aux opportunités du marché, sans devoir publier le prix de la transaction au préalable, ce qui devrait faciliter la conduite des politiques foncières des communes et en particulier des Villes. En matière de vente d'immeubles, à l'image du régime en vigueur depuis peu à l'Etat, le Conseil communal devra consulter préalablement la commission financière.

Ce nouveau régime, identique à l'Etat et dans les communes, répond à un souhait maintes fois exprimé par les communes, et en particulier par les Villes, de disposer de davantage de marge de manœuvres en matière de transactions immobilières, tout particulièrement en matière d'acquisitions immobilières. La conduite des politiques foncière, de promotion économique et de gestion de l'espace public devrait s'en trouver facilitée.

Loi sur le contrôle des finances (LCCF), du 3 octobre 2006

Il s'agit d'introduire les précisions terminologiques nécessaires découlant des nouveautés introduites par la LFinEC.

Loi sur la caisse cantonale d'assurance populaire (LCCAP), du 1er septembre 2009

L'abrogation de l'article 3, alinéa 2 vise à soumettre à la loi générale qu'est la LFinEC les compétences pour l'octroi d'une garantie.

15. CLASSEMENT D'INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

15.1 Projet de loi socialiste

09.107

27 janvier 2009

Projet de loi du groupe socialiste

Loi portant modification de la loi sur les finances

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission ...*

décète:

Article premier *La loi sur les finances du 21 octobre 1980 est modifiée comme suit:*

Art. 24a

¹*Le budget ne peut présenter un excédent de charges exprimé en pourcent des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes qui soit supérieur au taux de croissance du produit intérieur brut de la Suisse (PIB) pour l'année précédente, diminué de 4 points. Il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 20% augmenté d'un nombre de points égal à 25 fois le taux de croissance du PIB pour l'année précédente.*

²*Les comptes ne peuvent présenter un excédent de charges exprimé en pourcents des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes qui soit supérieur au taux de croissance du produit intérieur brut de la Suisse (PIB) pour l'année précédente, diminué de 4 points. Il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 20% augmenté d'un nombre de points égal à 25 fois le taux de croissance du PIB pour l'année précédente.*

³*Si les comptes des deux derniers exercices budgétaires clos présentent chacun un excédent de charges supérieur à la limite fixée à l'alinéa 2 ou un degré d'autofinancement des investissements inférieur à la limite fixée à l'alinéa 2, la valeur limite pour l'excédent de charges est réduite d'un point de pourcentage et celle pour le degré d'autofinancement des investissements est augmentée de 10 points de pourcentage pour les budgets des deux prochains exercices.*

Art. 2 ¹*Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.*

²*Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.*

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Motivation

Le frein à l'endettement tel qu'il s'exerce prévoit une limite fixe pour le déficit du compte de fonctionnement et pour le degré d'autofinancement. Ce dispositif ne tient pas compte de la conjoncture économique dont l'effet sur les finances de l'Etat est important. Il est procyclique dans la mesure où il autorise une augmentation des dépenses en période de bonne conjoncture mais force à les réduire lorsque la situation se dégrade. Le présent projet de loi vise à donner au frein à l'endettement un caractère anticyclique, en ajustant les limites de déficit et d'autofinancement à la conjoncture. En moyenne, sur la base d'une croissance économique annuelle moyenne de 2%, il maintient les limites de 2% de déficit et de 70% d'autofinancement. Mais ces valeurs fluctuent à la hausse et à la baisse en fonction de l'évolution du PIB, à raison d'un point par point de croissance pour la première et de 25 points par point de croissance pour la seconde.

Ainsi, les limites du frein à l'endettement sont plus strictes en période de haute conjoncture, obligeant à un désendettement, et plus généreuses en période de récession, permettant de soutenir la conjoncture par l'investissement et de faire face aux dépenses sociales.

Par exemple, en 1992, période de récession (PIB 1991: -1%), la limite de déficit aurait été de 5% (comptes 1992: 5,9%) et un autofinancement légèrement négatif de - 4% aurait été admis (comptes 1992: -12%). A l'inverse, en 2001, période de haute conjoncture (PIB 2000: +3,6%), la limite de déficit aurait été fixée à 0,4% (comptes 2001: 1,3%) et l'autofinancement aurait dû atteindre 110% (comptes 2001: 57%).

La prise en compte de la valeur du PIB de l'année précédente découle du décalage de l'effet de la conjoncture sur les recettes fiscales et les prestations sociales. L'étude de la BNS "Quelle est la fiabilité des prévisions du PIB?"¹ montre que les estimations de l'évolution du PIB de l'année en cours sont d'une bonne fiabilité au moment de l'élaboration du budget et peuvent donc être utilisées pour fixer les limites de déficit et d'autofinancement.

Signataires: P. Bonhôte, M. Debély, François Cuche, O. Duvoisin, C. Bertschi et T. Huguenin-Elie.

¹E. Ruoss, et M. Savioz, *Quelle est la fiabilité des prévisions du PIB? - Etude empirique pour la Suisse*, BNS 42 Bulletin trimestriel 3/2002, Banque nationale suisse, Zurich.

La commission de gestion et des finances (CGF) a examiné le projet de loi du groupe socialiste lors de sa séance du 17 février 2009 et a adopté le rapport y relatif le 4 mai 2009. Elle a refusé l'entrée en matière par 7 voix contre 6. Elle a par contre donné mandat au Conseil d'Etat, par 8 voix et 5 abstentions, afin qu'il étudie d'autres moyens pour rendre anticyclique les mécanismes du frein aux dépenses et à l'endettement et fasse des propositions dans ce sens au Grand Conseil.

Dans son avis du 13 août 2009 joint au rapport 09.107 de la CGF auquel nous renvoyons, le Conseil d'Etat estimait que le modèle proposé par le groupe socialiste comporte des faiblesses qui rendent sa mise en œuvre très problématique. La

proposition socialiste est asymétrique dans ses effets. Alors qu'elle autorise dans la durée des déficits importants pouvant largement dépasser la limite actuelle de 2% en cas de ralentissement conjoncturel, les conditions posées pour réaliser des excédents de revenus en période de haute conjoncture, au vu de la forte croissance du PIB nécessaire (au moins 4%), ne se réaliseraient presque jamais. Le PIB de la Suisse n'est pas un indicateur conjoncturel adapté à la réalité économique de notre canton. Qui plus est, la détermination du PIB est décalée d'au moins une année par rapport à l'évolution économique en cours. Le projet du groupe socialiste prend par ailleurs en compte les investissements, ce qui soulève de grosses difficultés. En effet, les amortissements qui résultent des investissements supplémentaires consentis en phase de récession augmentent les années suivantes dans les charges de fonctionnement au détriment d'autres groupes de dépenses. En plus, ils améliorent la marge d'autofinancement, ce qui se traduit par un emballement des investissements en période de reprise. Cet effet est contraire aux objectifs visés. Enfin, la proposition du groupe socialiste ne prévoit aucune dérogation pour faire face à des circonstances extraordinaires. Le Conseil d'Etat, reconnaissant néanmoins l'intérêt d'une démarche anticyclique, s'était déclaré disposé à poursuivre les réflexions en ce sens, en développant par exemple un modèle anticyclique qui pourrait être basé sur le taux de chômage, tout en soulignant qu'un tel modèle ne serait imaginable qu'une fois les réformes structurelles achevées, de façon à permettre au canton de jouer pleinement son rôle de stabilisateur conjoncturel.

Alors qu'un consensus politique semblait s'être entretemps dégagé autour d'une règle simple basée sur l'équilibre budgétaire dans le cadre des discussions sur le RER, le Conseil d'Etat relève avec le recul de trois années depuis son avis émis en 2009, que le contexte ne semble pas favorable à l'introduction d'un mécanisme purement anticyclique, dont la gestion présente par ailleurs un certain degré de complexité. Comme il le mentionne déjà au chapitre 5.2 supra, cela présuppose, outre l'élimination préalable des déficits structurels, une discipline politique consistant à ne pas abaisser les impôts et/ou augmenter les prestations lorsque la situation budgétaire s'améliore (pour pouvoir compenser les déficits passés).

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de ne pas entrer en matière sur le projet de loi du groupe socialiste, et de s'en tenir au mécanisme proposé dans le présent projet de loi, qui inclut au demeurant aussi, du moins partiellement, une composante anticyclique de par le fait que l'équilibre budgétaire est requis sur une période de quatre ans, et non pas annuellement, et qu'il sera possible d'avoir recours à une réserve conjoncturelle.

15.2 Motion populaire de la coordination neuchâteloise

10.119

23 février 2010

Motion populaire de la coordination neuchâteloise

"Pas question de payer votre crise"

Dérogation au frein à l'endettement

Les soussigné-es demandent au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'Etat d'étudier dans les plus brefs délais la dérogation immédiate au frein à l'endettement (conformément à l'article 24a, alinéa 5, de la loi sur les finances).

L'urgence est demandée.

Motivation

Le 5 juin 2005, le corps électoral neuchâtelois acceptait l'introduction dans la Constitution d'un mécanisme de frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales. De son côté, le Grand Conseil modifiait la loi sur les finances en introduisant un frein à l'endettement.

L'élaboration des budgets depuis 2006 a démontré la rigidité de ce mécanisme. Cet état de fait s'est encore aggravé en période de crise.

Nombreux sont les salariés du canton qui sont touchés d'une manière ou d'une autre par la crise économique actuelle. Le Conseil d'Etat invite la population à être solidaire, mais lui n'utilise pas tous les moyens à sa disposition. C'est pourquoi nous vous demandons d'appliquer immédiatement l'article 24a, alinéa 5, de la loi sur les finances, afin de déroger au mécanisme de frein aux dépenses sans augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct.

Les salariés du canton payent déjà de manière importante les effets de la crise. Tous les secteurs sont touchés: l'industrie, le bâtiment, les commerces, les services, le parapublic et la fonction publique, que ce soit par le chômage technique, la réduction de temps de travail, le licenciement ou la diminution de dotation.

En acceptant de déroger immédiatement au frein à l'endettement, vous donnerez un signal clair et fort à la population neuchâteloise et ferez preuve d'un esprit de solidarité et de responsabilité.

*Première signataire: Catherine Laubscher, rue de la Promenade-Noire 5,
2000 Neuchâtel*

Motion populaire munie de 209 signatures.

Rédigée dans la foulée de la crise mondiale qui a frappé notre canton en 2009 et 2010, la demande de déroger immédiatement au frein à l'endettement n'a à l'heure actuelle plus sa raison d'être. D'autre part, lors du scrutin du 17 juin 2012, le peuple a accepté à près de 51% des suffrages le contre-projet du Grand Conseil, du 13 avril 2012, « Frein au démantèlement social », qui impose que les lois et décrets entraînant des économies importantes pour le canton, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement, soient votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil. Le contre-projet adopté est ainsi de nature à apaiser les craintes exprimées par les initiants de cette motion.

Le Conseil d'Etat recommande en conséquence à votre autorité le classement de cette motion populaire.

15.3 Postulats Marc-André Nardin

09.153 ad 09.011

24 juin 2009

Postulat Marc-André Nardin

Amortissement d'investissement résultant d'entretien différé

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier une modification du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes du 23 mars 1971 en ce qui concerne les taux d'amortissement applicables en cas d'investissement résultant d'entretien différé.

09.162 ad 09.017

1er septembre 2009

Postulat Marc-André Nardin

Rémunération des engagements de l'Etat

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la politique de rémunération qu'il entend appliquer dans le cadre des garanties qu'il donne à toutes les institutions de droit public ou parapublic.

Cosignataires: C. Gueissaz et S. Menoud.

Un règlement d'application fixera, en remplacement du décret du 23 mars 1971, les principes et les taux d'amortissement applicables aux biens du patrimoine administratif de l'Etat et des communes, en se fondant sur les fourchettes établies par le MCH2. Les taux actuellement appliqués seront systématiquement réévalués dans leur pertinence. Une distinction plus claire sera faite entre travaux d'entretien nécessaires au maintien de la substance (comptabilisés dans le compte de résultats), et travaux à plus-values (comptabilisés dans le compte des investissements). En principe, l'entretien différé devrait selon cette logique être comptabilisé dans le compte de résultats, et par conséquent être d'emblée amorti à 100%.

La prise en compte des avantages est un des principes qui régissent la gestion des finances (art. 11 du projet de loi). Conformément à ce principe, le bénéficiaire d'avantages économiques particuliers (comme par exemple une institution bénéficiant d'une garantie de l'Etat) sera appelé à verser une somme appropriée correspondant à la valeur de l'avantage. Cela étant, ces deux postulats peuvent, de l'avis du Conseil d'Etat, être classés.

16. CONCLUSIONS

Notre législation actuelle en matière financière remonte au début des années 80, période d'entrée en vigueur de l'ancien modèle comptable harmonisé. Totalement surannée en regard des développements intervenus depuis lors, une révision totale est indispensable pour correspondre aux normes de présentation des comptes en vigueur pour le secteur public. Par une adaptation de notre législation aux standards édictés sous l'égide de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, on facilitera également la comparaison financière entre collectivités de même que l'établissement des statistiques financières, qui revêtent un rôle toujours plus fondamental dans la gestion des activités publiques.

Au-delà de la reprise des normes du MCH2, cette révision est aussi l'occasion d'améliorer les instruments de pilotage financier en mettant plus particulièrement l'accent sur une planification à moyen terme ainsi qu'un pilotage intégré des prestations.

La situation financière préoccupante de l'Etat et de plusieurs communes doivent en outre nous inciter à renforcer le dispositif de maîtrise des finances, qui sera basé sur l'équilibre budgétaire et un degré d'autofinancement adapté à l'état d'endettement, sans toutefois atteindre le rôle fondamental de l'Etat, auquel il revient d'atténuer autant que faire ce peut les chocs conjoncturels, et d'éviter en tous les cas de les accentuer.

Cette révision s'inscrit en droite ligne dans le redressement des finances et la réforme de l'Etat, dont elle constitue une pièce essentielle. La nouvelle loi sur les finances est importante dans la mesure où elle déterminera dans la durée la manière dont seront régies nos collectivités publiques, et la marge de manœuvre financière dont elles disposeront pour réaliser les tâches qui leur sont attribuées.

C'est sur ces considérations, que le Conseil d'Etat vous invite à approuver la révision totale de la loi sur les finances qui vous est présentée, et à classer les objets suivants:

- Projet de loi du groupe socialiste 09.107, du 27 janvier 2009, "Loi portant modification de la loi sur les finances",

- Motion populaire de la coordination neuchâteloise "Pas question de payer votre crise" 10.119, du 23 février 2010, "Dérogation au frein à l'endettement",
- Postulat Marc-André Nardin 09.153, du 24 juin 2009, "Amortissement d'investissement résultant d'entretien différé",
- Postulat Marc-André Nardin 09.162, du 1^{er} septembre 2009, "Rémunération des engagements de l'Etat".

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 août 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

**Loi
sur les finances de l'Etat et des communes
(LFinEC)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat du..... ,
décète:

TITRE PREMIER

Dispositions générales

Objet et but	Article premier ¹La présente loi détermine le régime financier de l'Etat et des communes. ²Elle fournit les instruments et bases de décisions nécessaires à la conduite d'une politique financière et budgétaire reposant prioritairement sur l'équilibre des charges et des revenus. ³Elle règle la gestion et l'organisation financières, l'autorisation des dépenses (droit des crédits), la présentation des comptes et la statistique financière. ⁴Elle vise à promouvoir un usage économe, efficace et efficient des fonds publics.
Champ d'application	Art. 2 ¹La présente loi s'applique à l'Etat et aux communes, soit: a) au Grand Conseil, aux Conseils généraux, aux Conseils intercommunaux et à leurs organes ainsi qu'à leur administration (ci-après: le législatif); b) au Conseil d'Etat, aux Conseils communaux, aux Comités des syndicats intercommunaux et à leurs organes ainsi qu'à leur administration (ci-après: l'exécutif); c) aux autorités judiciaires et à leur administration. ²Les principes de gestion financière, de présentation des comptes ainsi que les règles de gestion de la présente loi, en particulier les articles 5 à 12, 22 à 28, 51 à 56 et 59 à 66, sont applicables aux établissements autonomes de droit public cantonal ou communal qui disposent de la personnalité juridique. ³La 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). ⁴L'exécutif peut exclure du champ d'application de la présente loi d'autres établissements lorsque celle-ci n'est manifestement pas compatible avec leur activité.
Institutions subventionnées	Art. 3 ¹L'exécutif veille à ce que les institutions subventionnées, autres que celles mentionnées à l'article 2, alinéa 2, adoptent une gestion financière conforme aux principes de la présente loi.

²Il détermine, dans le cadre du mandat de prestations qu'il conclut avec chacune d'elles, les dispositions de la présente loi que l'institution subventionnée s'engage à appliquer.

³Le Conseil d'Etat veille à ce que les principes de la présente loi soient appliqués dans les institutions régies par des conventions intercantionales.

Collaboration

Art. 4 Le Conseil d'Etat collabore avec les entités concernées pour harmoniser la gestion financière publique, notamment en matière d'informatique, de comptabilité et de planification financière.

TITRE II

Gestion financière

CHAPITRE PREMIER

Définitions et principes

Patrimoine
administratif et
patrimoine financier

Art. 5 ¹Le patrimoine administratif est constitué par 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.

²Les biens constituant le domaine public et le patrimoine administratif sont inaliénables.

³Tout bien n'entrant pas dans la définition du patrimoine administratif appartient au patrimoine financier.

⁴Les terrains et leur équipement destinés à être revendus ultérieurement, en particulier dans le cadre de la promotion économique, appartiennent au patrimoine financier.

Dépenses, recettes,
placements

Art. 6 ¹Les dépenses sont des paiements à des tiers qui:

- a) diminuent le patrimoine (dépenses du compte de résultats);
- b) permettent de créer des actifs affectés directement à des tâches publiques (dépenses du compte des investissements).

²Toute dépense nécessite un crédit inscrit au budget.

³Les recettes sont des paiements de tiers qui:

- a) augmentent le patrimoine (recettes du compte de résultats);
- b) sont effectués en rapport avec le patrimoine administratif (recettes du compte des investissements).

⁴Un placement est une opération financière à laquelle correspond une contre-valeur librement réalisable et qui a pour seul effet une redistribution à l'intérieur du patrimoine financier.

Dépenses nouvelles
et liées

Art. 7 ¹Une dépense est considérée comme nouvelle lorsqu'il existe une liberté d'action relativement importante quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres circonstances essentielles.

²Une dépense est considérée comme liée lorsqu'elle ne peut être considérée comme nouvelle au sens de l'alinéa 1, en particulier lorsque le principe et l'étendue en sont fixés par une base légale ou lorsqu'elle est absolument nécessaire à l'exécution d'une tâche administrative prévue par la loi.

Charges et revenus	Art. 8 ¹Sont considérées comme charges l'ensemble des diminutions de valeur sur une période donnée. ²Sont considérées comme revenus l'ensemble des augmentations de valeur sur une période donnée.
Compte de résultats	Art. 9 ¹Le compte de résultats indique les charges et revenus de la collectivité pour la période comptable. ²Le solde du compte de résultats modifie le bénéfice ou la perte du bilan.
Compte des investissements	Art. 10 ¹Le compte des investissements comprend les dépenses et les recettes pour la constitution de biens durables appartenant au patrimoine administratif. ²Le compte des investissements constitue la base du calcul du flux de trésorerie provenant des investissements et des désinvestissements dans le tableau de flux de trésorerie.
Principes régissant la gestion des finances	Art. 11 ¹La gestion des finances est régie par les principes de la légalité, de l'équilibre budgétaire durable, de l'emploi économe des fonds, de l'urgence, de la rentabilité, de la causalité, de la prise en compte des avantages, de la non-affectation des impôts généraux et de la gestion axée sur les résultats. ²Les principes de gestion financière s'appliquent en prêtant attention aux aspects du développement durable.
Rapport	Art. 12 Tout projet de loi, de décret ou d'arrêté doit être accompagné d'un rapport intégrant une analyse de ses répercussions sur les finances, l'état du personnel et les coûts administratifs, et indiquer si les montants figurent ou non dans le budget ainsi que dans le plan financier et des tâches.

CHAPITRE 2

Plan financier et des tâches

But	Art. 13 Le plan financier et des tâches sert à gérer à moyen terme les finances et les prestations.
Compétences et procédures	Art. 14 ¹Le plan financier et des tâches est établi chaque année par l'exécutif pour les trois ans suivant le budget. ²L'exécutif adresse le plan financier et des tâches au législatif, pour qu'il en prenne connaissance dans les trois mois qui suivent l'adoption du budget. ³Lors de la première année de chaque législature, le plan financier et des tâches fait partie intégrante, le cas échéant, du programme de législature. ⁴Sont inscrits dans le plan financier et des tâches les charges et revenus ainsi que les dépenses et recettes reposant sur des bases légales s'imposant à la collectivité, ou pour lesquels l'exécutif a pris une décision de principe. ⁵Lorsque les données financières du plan financier et des tâches s'écartent des limites définies aux articles 29 à 32, l'exécutif indique les mesures qu'il propose pour y remédier.
Structure	Art. 15 Le plan financier et des tâches est présenté selon la classification fonctionnelle.

Contenu	Art. 16 Le plan financier et des tâches comprend notamment: a) les données pertinentes de référence de la politique budgétaire et économique et l'évolution des indicateurs financiers de la collectivité; b) les objectifs stratégiques et les plans de mesures; c) les charges et revenus planifiés; d) les résultats prévisionnels par groupe de prestations des unités gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire; e) les recettes et dépenses d'investissement planifiées; f) l'évolution de la fortune et de l'endettement.
CHAPITRE 3 Budget	
But	Art. 17 Le budget sert à la gestion annuelle des finances et des prestations de l'Etat et des communes.
Compétences et procédures	Art. 18 ¹L'exécutif élabore chaque année un projet de budget qu'il présente au législatif. ²Le législatif arrête le budget avant le 31 décembre de l'année qui précède le nouvel exercice. ³Après avoir été adopté par le Conseil général, le budget communal doit être soumis à l'approbation du département compétent de l'Etat avant le 31 décembre qui précède le nouvel exercice. ⁴En l'absence de budget au 1^{er} janvier, l'exécutif est autorisé à engager les dépenses absolument nécessaires à la marche de la collectivité.
Structure	Art. 19 ¹Le budget suit le plan comptable du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (ci-après: MCH2). Il est présenté selon la classification institutionnelle ou la classification fonctionnelle. ²Dans le rapport à l'appui du budget, l'exécutif présente un aperçu des diverses positions budgétaires qu'il a introduites, supprimées, séparées ou réunies depuis l'année précédente.
Principes	Art. 20 Le budget est établi selon les principes de l'annualité, de la spécialité, de l'exhaustivité, de la comparabilité et du produit brut.
Contenu	Art. 21 ¹Le budget contient: a) les charges autorisées et les revenus estimés dans le compte de résultats; b) les dépenses autorisées et les recettes estimées dans le compte des investissements. ²Le législatif est informé par le biais du budget sur le financement et l'utilisation des crédits d'engagement en cours. ³L'exécutif accompagne le projet de budget d'un rapport. Les postes du budget qui l'exigent sont commentés individuellement, notamment ceux qui présentent des changements par rapport au budget de l'année précédente ou par rapport aux derniers comptes publiés.

CHAPITRE 4

Comptes

Compétences et procédures

Art. 22 ¹Le législatif examine les comptes au plus tard le 30 juin qui suit l'exercice clôturé.

²Les comptes de l'Etat sont vérifiés par le contrôle cantonal des finances qui formule, dans son rapport à l'attention du Grand Conseil, une recommandation d'approbation, avec ou sans réserve, ou de renvoi au Conseil d'Etat.

³Les comptes communaux font l'objet d'une révision par un organe de révision agréé, avant leur publication. L'attestation de révision signée par les réviseurs est jointe au rapport.

⁴Le législatif approuve les comptes ou, dans la mesure des recommandations du contrôle cantonal des finances ou de l'organe de révision agréé, les renvoie à l'exécutif avec mandat de les présenter à nouveau lors d'une séance ultérieure, mais au plus tard dans les deux mois qui suivent.

⁵L'exécutif présente en même temps que les comptes un rapport sur sa gestion.

⁶Le législatif prend connaissance du rapport sur la gestion et donne, cas échéant, décharge à l'exécutif.

⁷Dès leur adoption par le Conseil général, les comptes communaux doivent être transmis avec les éventuels tableaux ou indicateurs requis au département compétent de l'Etat.

Contenu

Art. 23 ¹Les comptes comprennent les éléments consolidés suivants:

- a) le bilan;
- b) le compte de résultats;
- c) le compte des investissements;
- d) le tableau de flux de trésorerie;
- e) l'annexe.

²Le bilan suit la présentation du MCH2.

³Le compte de résultats et le compte des investissements suivent la même présentation que le budget.

⁴En outre, le compte de résultats et le compte des investissements de la collectivité, avant consolidation, sont présentés pour comparaison:

- a) avec les chiffres du budget sous revue;
- b) avec les chiffres de l'exercice précédent.

Bilan

Art. 24 ¹Le bilan présente les actifs (patrimoine) en regard des passifs (engagements et capital propre).

²Les actifs comprennent le patrimoine financier et le patrimoine administratif.

³Les passifs sont répartis en capitaux de tiers et capital propre.

Compte de résultats

Art. 25 ¹Le compte de résultats comprend les trois niveaux de clôture suivants, avec pour chaque niveau l'excédent de charges ou de revenus y relatif:

- a) le résultat d'exploitation;
- b) le résultat de financement;
- c) le résultat extraordinaire.

²Le résultat opérationnel comprend le résultat d'exploitation et le résultat de financement.

³Le résultat total comprend le résultat opérationnel et le résultat extraordinaire.

⁴Les charges et revenus sont considérés comme extraordinaires si l'on ne pouvait en aucune manière les prévoir et lorsqu'ils échappent à toute influence et tout contrôle. Sont également considérés comme charges ou revenus extraordinaires, l'abaissement du découvert du bilan ainsi que les attributions au capital propre et les prélèvements sur ce dernier.

Compte des investissements

Art. 26 ¹Le compte des investissements présente les dépenses d'investissement en regard des recettes d'investissement du patrimoine administratif.

²Les dépenses et recettes d'investissement sont considérées comme extraordinaires si l'on ne pouvait en aucune manière les prévoir et lorsqu'elles échappent à toute influence et tout contrôle.

Tableau de flux de trésorerie

Art. 27 ¹Le tableau de flux de trésorerie renseigne sur l'origine et l'utilisation des fonds.

²Le tableau de flux de trésorerie présente par tranche détaillée le flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation (compte de résultats), le flux de trésorerie provenant de l'activité d'investissement (compte des investissements) et le flux de trésorerie provenant de l'activité de financement.

Annexe

Art. 28 ¹L'annexe aux comptes:

- a) indique les règles régissant la présentation des comptes et justifie les dérogations à ces règles;
- b) offre une vue d'ensemble des principes relatifs à la présentation des comptes, y compris les principes les plus importants régissant l'établissement du bilan et l'évaluation (en particulier les méthodes et taux d'amortissement);
- c) contient l'état du capital propre;
- d) contient le tableau des provisions;
- e) contient le tableau des participations;
- f) contient le tableau des garanties;
- g) présente dans un tableau des immobilisations des informations détaillées sur les immobilisations du patrimoine administratif et du patrimoine financier;
- h) fournit des indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état de la fortune et des revenus, les engagements et les risques financiers.

²Le Conseil d'Etat fixe les informations minimales que doit présenter l'annexe sur les documents mentionnés aux lettres c) à h) de l'alinéa 1.

CHAPITRE 5

Équilibre financier pour l'Etat

Équilibre financier et limitation de l'endettement

Art. 29 ¹Le budget est établi de manière à ce que, en prenant en considération le résultat total du budget de l'année en cours et ceux des deux derniers exercices clôturés, la moyenne des quatre exercices soit équilibrée.

²Pour le calcul du degré minimal d'autofinancement, l'autofinancement correspond à la somme des amortissements du patrimoine administratif et du solde du compte de résultats.

³Le degré minimal d'autofinancement des investissements nets est défini en fonction du taux d'endettement net du dernier exercice clôturé, selon le tableau suivant:

Taux d'endettement net	Degré minimal d'autofinancement exigé
<0%	---
de 0% à <50%	50%
de 50% à <100%	70%
de 100% à <150%	80%
de 150% à <200%	100%
200% et plus	110%

⁴Le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à 1% des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes. Il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à celui découlant du tableau de l'alinéa 3.

⁵Au besoin, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement nécessaires au respect des alinéas 2 et 3 ci-dessus. Si ces mesures ne suffisent pas, le Grand Conseil relève le coefficient de l'imposition des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre ces valeurs limites.

⁶Les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de dix ans n'entrent pas dans la détermination des limites de l'endettement.

Circonstances
extraordinaires

Art. 30 ¹Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux dispositions de l'article 29 pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires.

²Toute augmentation du découvert résultant de l'application de l'alinéa premier est amorti au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de 1% prévue à l'article 29, alinéa 3.

CHAPITRE 6

Équilibre financier pour les communes

Équilibre financier

Art. 31 ¹Le budget doit présenter un résultat total équilibré.

²Le Conseil général peut adopter un budget qui présente un excédent de charges pour autant que celui-ci:

- a) soit couvert par l'excédent du bilan;
- b) n'excède en outre pas 10% du capital propre à la clôture du dernier exercice.

³Si le déficit d'un exercice dépasse néanmoins 10% du capital propre, l'excédent non autorisé est porté en diminution de la limite fixée à l'alinéa 2 lettre b dès le budget de la seconde année qui suit les comptes bouclés.

⁴Un découvert au bilan doit être amorti annuellement de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit.

⁵Sur proposition du Conseil communal, le Conseil général peut, une fois par période administrative, à la majorité des deux tiers des membres présents, renoncer au respect de la limite fixée à l'alinéa 2 lettre b, ainsi qu'à l'application du report de dépassement prévu à l'alinéa 3.

⁶Au besoin, le Conseil d'Etat fixe le coefficient d'impôt permettant de respecter les limites fixées à l'alinéa 2.

Limitation de l'endettement

Art. 32 ¹Pour le calcul du degré minimal d'autofinancement, l'autofinancement correspond à la somme des amortissements du patrimoine administratif et du solde du compte de résultats.

²Le degré minimal d'autofinancement des investissements nets est défini en fonction du taux d'endettement net du dernier exercice clôturé, selon le tableau suivant:

Taux d'endettement net	Degré minimal d'autofinancement exigé
<0%	---
de 0% à <50%	50%
de 50% à <100%	70%
de 100% à <150%	80%
de 150% à <200%	100%
200% et plus	110%

³Au besoin, le Conseil communal propose au Conseil général les mesures d'assainissement nécessaires au respect de l'alinéa premier. Si ces mesures ne suffisent pas, le Conseil général relève le coefficient de l'impôt des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre ces valeurs limites.

⁴Sur proposition du Conseil communal, le Conseil général peut, une fois par période administrative, à la majorité des deux tiers des membres présents, renoncer au respect de la limite fixée à l'alinéa premier.

⁵Après avoir entendu le Conseil communal et lui avoir donné la possibilité de proposer des mesures correctrices, le Conseil d'Etat peut prendre toutes mesures permettant de contenir et de limiter l'endettement de la commune. Il peut notamment fixer un coefficient de l'impôt des personnes physiques permettant d'atteindre les limites visées à l'alinéa premier.

⁶Les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de dix ans n'entrent pas dans la détermination des limites de l'endettement.

TITRE III

Droit des crédits

CHAPITRE PREMIER

Généralités

Terme et conditions d'utilisation

Art. 33 ¹Un crédit est une autorisation de contracter, dans un but déterminé, des engagements financiers jusqu'à un montant déterminé.

²Les crédits doivent être demandés sous forme de crédits d'engagement, de crédits complémentaires, de crédits budgétaires ou de crédits supplémentaires.

³Les crédits doivent être utilisés dans le but pour lequel ils ont été votés.

⁴Les crédits sont évalués sur la base d'un calcul rigoureux de la dépense prévisible.

⁵Lorsque la dépense ne peut être calculée avec exactitude, la demande de crédit doit mentionner son ampleur probable et indiquer les bases de calcul ainsi que les causes d'incertitude.

Mention suspensive

Art. 34 Les charges et dépenses prévisibles découlant de crédits budgétaires pour lesquelles une base légale n'est pas encore adoptée sont assorties d'une clause conditionnelle dans le budget et restent bloquées jusqu'à l'entrée en vigueur de la base légale.

Crédit urgent

Art. 35 ¹L'exécutif peut, avant même l'octroi du crédit, engager une dépense urgente et imprévisible qui dépasse ses compétences financières moyennant l'accord préalable de la commission des finances.

²L'exécutif soumet ces dépenses à l'accord du législatif au cours de la première session qui suit leur engagement.

³Il expose dans un rapport les raisons pour lesquelles il a adopté cette procédure.

Majorité qualifiée

Art. 36 ¹Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent:

- a) une dépense nouvelle unique de plus de 10 millions de francs;
- b) une dépense nouvelle renouvelable de plus de 1 million de francs par année;
- c) une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 10 millions de francs par année.

²Doivent de même être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent une économie unique de plus de 10 millions de francs ou une économie renouvelable de plus de 1 million de francs par année, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions du frein à l'endettement prévues par la loi.

³Le Conseil général édicte au besoin les règles de majorité requise pour l'adoption d'arrêtés ou de règlements entraînant de nouvelles dépenses ou des économies pour la commune.

CHAPITRE 2

Crédit d'engagement et crédit complémentaire

Crédit d'engagement	Art. 37 Le crédit d'engagement est l'autorisation de prendre des engagements financiers pouvant aller au-delà de l'exercice budgétaire dans un but déterminé.
Champ d'application	Art. 38 Des crédits d'engagement sont requis pour: a) les investissements du patrimoine administratif; b) les projets dont la réalisation s'étend sur plusieurs années, y compris la part éventuelle de dépenses spécifiques émergeant au compte de résultats; c) les engagements fermes à charge du compte de résultats, s'étendant sur plusieurs exercices, notamment les loyers et les enveloppes budgétaires en faveur d'institutions; d) l'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs; e) les conventions-programmes avec la Confédération entraînant des dépenses à charge du canton; f) l'octroi de cautions ou d'autres garanties.
Types de crédits d'engagement	Art. 39 ¹ Les crédits d'engagement sont ouverts comme crédit-cadre, comme crédit d'objet ou comme crédit d'étude. ² Le crédit-cadre est un crédit d'engagement concernant un programme. ³ Le crédit d'objet est un crédit d'engagement concernant un objet unique. ⁴ L'exécutif décide la répartition du crédit-cadre en crédits d'objet. Ces derniers ne peuvent être décidés que lorsque les projets sont prêts à être réalisés et que les frais consécutifs sont connus. ⁵ Le crédit d'étude est un crédit d'engagement pour déterminer l'ampleur et le coût d'un projet nécessitant un crédit d'objet.
Utilisation et comptabilisation	Art. 40 ¹ Les besoins financiers consécutifs à des crédits d'engagement doivent être inscrits au budget à titre de charges du compte de résultats ou de dépenses du compte des investissements. ² Les crédits d'engagement sont sollicités à hauteur du montant brut. Les éventuelles participations de tiers sont comptabilisées en déduction du crédit alloué.
Crédit complémentaire	Art. 41 Si un crédit d'engagement se révèle insuffisant et que l'exécutif n'est pas compétent pour l'augmenter lui-même, il ne peut être dépassé aussi longtemps qu'un crédit complémentaire n'a pas été accordé par le législatif.
Compétences et procédures	Art. 42 ¹ Le Conseil d'Etat peut ouvrir un nouveau crédit d'engagement ou décider un crédit complémentaire jusqu'à un montant de 1.000.000 francs. ² Dans la mesure où un crédit complémentaire est rendu nécessaire par le renchérissement, l'exécutif décide de son ouverture quel qu'en soit le montant, pour autant que l'autorisation des dépenses contienne une clause d'indexation des prix.

³Le Conseil général règle les compétences du Conseil communal en matière de crédits d'engagement.

⁴Lorsqu'il n'est pas compétent pour engager lui-même une dépense, l'exécutif demande le crédit d'engagement au législatif, qui l'adopte sous la forme d'un décret du Grand Conseil, respectivement d'un arrêté du Conseil général.

Expiration

Art. 43 ¹La durée d'un crédit d'engagement n'est limitée que si le décret du Grand Conseil, respectivement l'arrêté du Conseil général ouvrant le crédit le prévoit.

²Un crédit d'engagement expire dès que son but est atteint ou que l'autorité compétente l'a annulé. A moins que l'autorité compétente ne prévoie des dispositions contraires lors de son octroi ou ne décide de sa prolongation, le crédit d'engagement expire deux ans après la promulgation du décret si aucune dépense n'a été engagée ou, dans tous les cas, 15 ans après son octroi.

CHAPITRE 3

Crédit budgétaire et crédit supplémentaire

Crédit budgétaire

Art. 44 ¹Le crédit budgétaire est l'autorisation d'engager des dépenses d'investissement ou des charges pour un but déterminé jusqu'à concurrence du plafond fixé.

²Le crédit budgétaire peut être exprimé comme crédit individuel ou, pour les unités administratives gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, sous forme de solde (crédit global).

³Les crédits inutilisés expirent à la fin de l'exercice, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Crédit supplémentaire

Art. 45 ¹Le crédit supplémentaire complète un crédit budgétaire jugé insuffisant.

²Si un crédit budgétaire se révèle insuffisant et que l'exécutif n'est pas compétent pour l'augmenter, il ne peut être dépassé aussi longtemps qu'un crédit supplémentaire n'a pas été accordé par le législatif.

Dépassement de crédit

Art. 46 ¹Les dépassements de crédits peuvent être autorisés par le Conseil d'Etat jusqu'à un montant de 1.000.000 francs par rubrique budgétaire.

²Après consultation préalable de la commission des finances, des dépassements de crédits peuvent en outre être autorisés par le Conseil d'Etat pour des montants supérieurs à 1.000.000 francs lorsqu'ils sont intégralement compensés par:

- a) des revenus ou des recettes afférents au même objet et dans le même exercice, ou, pour les unités administratives gérées par enveloppe budgétaire et mandat de prestations, par la dissolution de réserves existantes;
- b) des diminutions de charges du même genre sous d'autres rubriques budgétaires;
- c) des diminutions de dépenses dans le compte des investissements.

³Les compensations réciproques entre rubriques budgétaires du compte de résultats et du compte des investissements ne sont pas autorisées.

⁴Les dépassements de crédits pour les subventions redistribuées et les corrections de valeurs ne sont pas soumis à autorisation.

⁵Le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil les motifs du dépassement de crédit lors de l'approbation des comptes et demande décharge.

⁶Le Conseil général règle les compétences de son exécutif en matière de dépassement de crédit.

Expiration et
report de crédit

Art. 47 ¹Les crédits budgétaires et supplémentaires expirent à la fin de l'exercice.

²Lorsque la réalisation d'un projet reposant sur un crédit d'engagement a pris du retard, l'exécutif peut autoriser le report sur l'exercice suivant du solde du crédit budgétaire. Une réserve affectée est constituée à cet effet par le biais du compte de résultats.

³L'exécutif peut autoriser les unités administratives gérées par enveloppes budgétaires et mandats de prestations (GEM), à reporter sous forme de réserves l'amélioration du solde positif de l'enveloppe budgétaire lorsque:

- a) des crédits n'ont pas été utilisés ou ne l'ont pas été entièrement en raison de retards liés à un projet (réserves affectées);
- b) après avoir atteint les objectifs quant aux prestations:
 - 1. elles réalisent des revenus supplémentaires nets provenant de prestations supplémentaires non budgétisées (réserves générales);
 - 2. elles enregistrent des charges inférieures à celles prévues au budget pour autant qu'elles résultent d'un effort de gestion (réserves générales).

⁴Lors de l'approbation des comptes, l'exécutif informe le législatif sur les postes concernés par les alinéas précédents.

⁵L'exécutif règle les modalités d'application des alinéas 2 et 3. Il fixe en particulier la part des montants pouvant être reportés ou mis en réserve, ainsi que le plafond des réserves constituées pouvant cumulativement figurer au bilan.

CHAPITRE 4

Modes de financements spéciaux

Financement
spécial

Art. 48 ¹Un financement spécial est une affectation obligatoire de moyens à la réalisation d'une tâche publique définie. Il requiert une base légale. Les impôts généraux ne doivent pas être affectés.

²Les charges et les revenus sont inscrits dans le compte de résultats, tandis que les dépenses et les recettes d'investissement sont inscrites dans le compte des investissements. Les soldes des financements spéciaux sont portés au bilan.

³Afin de refléter l'ensemble des coûts, la totalité des charges et revenus, directs et indirects, est débitée des financements spéciaux ou créditée sur ceux-ci.

Préfinancement

Art. 49 ¹Un préfinancement est un montant prévu pour la réalisation d'un projet qui n'a pas encore été adopté.

²Les modalités doivent être définies dans une loi du Grand Conseil, respectivement dans un arrêté du Conseil général.

³Un préfinancement peut être inscrit au budget ou décidé lors de la clôture des comptes, par le biais du compte de résultats extraordinaire.

⁴Il n'est autorisé que pour les projets dont le coût global représente au moins 3% des charges brutes du dernier exercice clôturé avant consolidation.

⁵Une réserve de préfinancement ne doit servir qu'au but mentionné et ne concerner qu'un seul projet. Un décompte distinct est établi chaque année dans les annexes aux comptes.

⁶L'attribution d'un montant provenant de l'impôt général ne peut s'effectuer que si le résultat total du budget ou du compte de la collectivité demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution prévue.

⁷La réserve de préfinancement est dissoute sur la durée d'utilité prévue, au même rythme que les amortissements comptables.

⁸L'éventuel solde non-utilisé de la réserve de préfinancement est comptabilisé comme recette extraordinaire dans le compte de résultats.

Réserve de
politique
conjoncturelle

Art. 50 ¹Le Conseil d'Etat attribue à la réserve de politique conjoncturelle, lors de la clôture des comptes, au moins la moitié de l'excédent de revenus du compte de résultats opérationnel disponible.

²L'exécutif communal peut décider, lors de la clôture des comptes, d'une attribution à la réserve de politique conjoncturelle.

³L'attribution ne peut intervenir que si la réserve ne dépasse pas 5% des charges brutes du dernier exercice clôturé et si le résultat total du compte de la collectivité demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution.

⁴La réserve peut être utilisée en cas de mauvaise conjoncture. Le Conseil d'Etat fixe les critères.

⁵Les attributions à la réserve et les prélèvements sur cette dernière interviennent par le biais du compte de résultats extraordinaire.

TITRE IV

Présentation des comptes

CHAPITRE PREMIER

Généralités

But

Art. 51 La présentation des comptes doit fournir une image de la situation financière qui corresponde à l'état effectif de la fortune, des finances et des revenus.

Normes de
présentation des
comptes

Art. 52 ¹La présentation des comptes est régie par les normes du MCH2.

²Les comptes des institutions consolidées doivent respecter les principes de la valeur réelle en adoptant soit les normes de droit public, soit les règles équivalentes de droit privé, soit celles prescrites au niveau suisse pour un domaine particulier.

³L'exécutif indique quel dispositif normatif doit être appliqué. Toute dérogation doit être précisée dans l'annexe des comptes.

Principes

Art. 53 La présentation des comptes repose sur le principe du produit brut, de la comptabilité d'exercice, de la continuité, de l'importance, de la clarté, de la fiabilité, de la comparabilité et de la permanence des méthodes comptables.

CHAPITRE 2

Établissement du bilan, évaluation et amortissements

Établissement du bilan

Art. 54 ¹Les actifs du patrimoine financier sont portés au bilan lorsqu'ils apportent une utilité économique future et lorsque leur valeur peut être déterminée de manière fiable.

²Les actifs du patrimoine administratif sont portés au bilan lorsqu'ils entraînent un flux de capital ou présentent une utilité publique pour plusieurs années et que leur valeur peut être déterminée de manière fiable.

³Les engagements sont portés au bilan lorsque leur exécution entraînera vraisemblablement une sortie de fonds et que leur valeur peut être déterminée de manière fiable.

⁴Des provisions sont constituées en vue de couvrir des engagements existants dont la date d'exécution ou le montant des sorties de fonds qu'ils entraîneront sont incertains.

Évaluation des capitaux de tiers et du patrimoine financier

Art. 55 ¹Les capitaux de tiers et du patrimoine financier sont évalués à la valeur nominale.

²Les 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.

³Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur une position du patrimoine financier, la valeur portée au bilan sera réévaluée.

Évaluation et amortissement du patrimoine administratif

Art. 56 ¹Les 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.

²Les 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.

³Les amortissements supplémentaires sont prohibés.

⁴Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur un poste du patrimoine administratif, sa valeur nominale sera réévaluée.

CHAPITRE 3

Consolidation

Périmètre de consolidation

Art. 57 ¹Les autorités et organes visés à l'article 2, alinéa 1, font d'office partie du périmètre de consolidation.

²Sont par ailleurs consolidés les institutions indépendantes ainsi que les autres autorités et organismes (ci-après: organisations) dont la prise en compte permet, de manière déterminante, une meilleure compréhension de la situation financière de la collectivité, et qui présentent au moins une des caractéristiques suivantes:

- a) les organisations sont régies par le droit public;
- b) la collectivité est détentrice ou détient une participation importante dans ces organisations;
- c) la collectivité détermine le comportement financier et opérationnel de ces organisations;
- d) la collectivité contribue de manière déterminante aux frais d'exploitation de ces organisations.

³Ne donnent pas lieu à une consolidation dans les comptes de la collectivité, les institutions intercantionales ou internationales auxquelles elle participe, ou les institutions dans lesquelles la collectivité détient moins de 20% du capital.

⁴Les entités consolidées transmettent leurs comptes aux services compétents de la collectivité, dans les délais qui leur sont prescrits.

⁵L'exécutif règle les modalités.

Méthodes de consolidation

Art. 58 ¹Les autorités visées à l'article 2, alinéa 1 seront intégrées dans les comptes selon la méthode de la consolidation globale.

²Les institutions remplissant les critères de l'article 57, alinéa 2 seront intégrées dans les comptes selon la méthode:

- a) de la consolidation globale pour les participations dans des organismes de droit public ou privé pouvant juridiquement être rattachés à la collectivité ou dans lesquels la collectivité détient une participation de plus de 50% au capital, des droits de vote ou de la part aux frais d'exploitation;
- b) de mise en équivalence pour les participations dans des organismes de droit public ou privé dans lesquels la collectivité détient entre 20% et 50% du capital, des droits de vote ou de la part aux frais d'exploitation;
- c) de l'intégration proportionnelle pour les organismes exploités en commun, tels que les syndicats intercommunaux.

TITRE V

Règles de gestion

CHAPITRE PREMIER

Contrôle de gestion et système de contrôle interne

Contrôle de gestion

Art. 59 ¹Le contrôle de gestion comprend en principe la fixation d'objectifs, la planification des mesures à prendre, la gestion et le contrôle des actions de la collectivité.

²Les unités administratives sont responsables du contrôle de gestion dans leurs domaines d'activité.

³Un contrôle de gestion approprié sera effectué pour les unités administratives et les projets concernant plusieurs unités.

⁴L'atteinte des objectifs est contrôlée de manière périodique par un contrôle de gestion de rang supérieur. Si les objectifs ne sont pas atteints, le service compétent en sera avisé et recevra des recommandations concernant les mesures à prendre.

⁵L'exécutif règle les modalités.

Art. 60 ¹Le système de contrôle interne (ci-après: SCI) recouvre l'ensemble des activités, méthodes et mesures qui servent à garantir un déroulement conforme et efficace de l'activité des unités administratives.

²L'exécutif prend les mesures nécessaires pour protéger le patrimoine, garantir une utilisation appropriée des fonds, prévenir et déceler les erreurs et les irrégularités dans la tenue des comptes et garantir que les comptes sont établis en bonne et due forme et que les rapports sont fiables.

³Il tient compte des risques encourus et du rapport coût-utilité.

⁴Les responsables des unités administratives sont responsables de l'introduction, de l'utilisation et de la supervision du système de contrôle dans leurs domaines de compétence.

⁵L'exécutif édicte les mesures correspondantes.

CHAPITRE 2

Tenue de la comptabilité

Définition

Art. 61 La comptabilité est un enregistrement chronologique et systématique des transactions effectuées avec l'extérieur et des facturations internes.

Principes

Art. 62 La tenue de la comptabilité est régie par les principes de l'exhaustivité, de la véracité, de la ponctualité et de la traçabilité.

Conservation des
pièces
justificatives

Art. 63 Les unités administratives conservent les pièces justificatives avec la comptabilité pendant dix ans. Les dispositions supplémentaires de la législation spéciale demeurent réservées.

Inventaire

Art. 64 Les unités administratives tiennent un inventaire des immobilisations, des marchandises et des stocks.

CHAPITRE 3

Transparence des coûts

Comptabilité
analytique

Art. 65 ¹L'exécutif désigne les unités administratives qui tiennent une comptabilité analytique. Celle-ci doit être adaptée à leurs besoins.

²Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour favoriser une harmonisation des comptabilités analytiques.

Facturation interne

Art. 66 ¹En cas de besoin, les charges et les revenus réels d'une entité administrative peuvent être déterminés de manière simplifiée par le recours à la facturation interne.

²L'exécutif arrête la liste des facturations internes.

³Dans la mesure du possible, la collectivité renonce à la facturation interne au profit d'une comptabilité analytique.

TITRE VI

Gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (GEM)

Principes

Art. 67 ¹L'exécutif peut gérer les unités administratives qui s'y prêtent par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (unités administratives GEM).

²Les activités des unités administratives GEM sont classées par groupe de prestations et par prestation.

³Le contrôle de gestion est obligatoire pour les unités administratives GEM.

⁴Une comptabilité analytique par groupe de prestations et prestation est obligatoire pour les unités administratives GEM.

Compétences et procédures

Art. 68 ¹Le législatif approuve, par la voie du budget annuel, les enveloppes budgétaires des unités administratives GEM.

²Les charges et revenus du compte de résultats qui n'entrent pas dans le calcul de l'enveloppe ainsi que les recettes et dépenses d'investissements sont approuvés séparément.

Enveloppe budgétaire

Art. 69 ¹L'enveloppe budgétaire comprend l'ensemble des charges et des revenus d'exploitation du domaine propre de l'administration, c'est-à-dire les charges de personnel, les biens, services et marchandises, ainsi que les revenus commerciaux et les émoluments.

²Sont notamment exclus de l'enveloppe:

- a) les charges et revenus de transfert;
- b) les charges et revenus financiers;
- c) les attributions et prélèvements aux financements spéciaux;
- d) les taxes et impôts.

³Une unité administrative GEM peut utiliser les réserves constituées selon l'article 47 afin de compenser un dépassement de l'enveloppe.

TITRE VII

Statistique financière

Publication d'une attestation de la statistique financière

Art. 70 ¹Le Conseil d'Etat publie chaque année une statistique financière de l'Etat et des communes.

²La statistique financière comprend une présentation de l'évolution des données dans le temps.

³Elle doit être conforme aux directives de la statistique des finances de la Confédération et permettre une comparaison entre collectivités publiques de même niveau et entre collectivités publiques de niveaux différents.

Coopération avec l'Administration fédérale des finances

Art. 71 Le Conseil d'Etat garantit une présentation en bonne et due forme des données demandées par l'Administration fédérale des finances pour la statistique financière de la Confédération.

TITRE VIII

Organisation des finances

Exécutif

Art. 72 ¹Dans la gestion des finances, l'exécutif est chargé de toutes les affaires que la loi ne place pas dans les attributions d'une autre autorité.

²L'exécutif est notamment responsable:

- a) de l'élaboration des projets de budget, de crédits d'engagement, de crédits complémentaires et supplémentaires et de comptes à l'intention du législatif;
- b) de l'élaboration du plan financier et des tâches;
- c) de l'ouverture de crédits d'engagement dans les limites de ses compétences;
- d) de l'engagement des dépenses dans le cadre des crédits budgétaires alloués;
- e) de l'autorisation de dépassements de crédit compensés;
- f) des attributions et prélèvements aux réserves;
- g) de l'acquisition d'immeubles destinés au patrimoine financier ou l'aliénation d'immeubles faisant partie de celui-ci, sous réserve des alinéas 3 et 4 ci-après;
- h) des changements d'affectation du patrimoine administratif, pour autant qu'ils n'entraînent pas de dépenses;
- i) du transfert dans le patrimoine financier des biens du patrimoine administratif qui ont perdu leur utilité, après consultation de la commission des finances;
- j) du choix des unités administratives gérées par enveloppes budgétaires et mandats de prestations (GEM);
- k) des directives de base concernant le placement du patrimoine financier, sous réserve d'un écart par rapport à des dispositions constitutionnelles ou légales;
- l) de l'émission d'emprunts destinés à la couverture de l'excédent de dépenses du compte de résultats;
- m) s'agissant du Conseil d'Etat, conclure des conventions-programmes avec la Confédération, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil pour les conventions dont le montant des dépenses brutes à charge du canton dépasse ses compétences.

³L'exécutif consulte la commission compétente du législatif avant toute vente d'un bien immobilier du patrimoine financier dont la valeur marchande dépasse le seuil de ses compétences financières. L'exécutif renseigne périodiquement cette commission sur les ventes de biens immobiliers du patrimoine financier qui relèvent de sa compétence.

⁴Les compétences de l'Etat visées aux articles 52 à 56 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964, demeurent réservées.

⁵Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution régissant la gestion budgétaire et financière de l'Etat et des communes.

Département ou
dicastère en
charge des
finances

Art. 73 Le département cantonal ou le dicastère communal en charge des finances a notamment les compétences suivantes:

- a) organiser la comptabilité et la conservation des documents comptables;
- b) élaborer des directives pour administrer les finances de la collectivité et conseiller les autres départements ou dicastères dans les questions financières;

- c) préparer à l'intention de l'exécutif les projets de plan financier et des tâches, de budget, de crédits, de compte administratif et de bilan;
- d) examiner à l'intention de l'exécutif les projets qui ont une incidence financière;
- e) examiner à intervalles réguliers, à l'intention de l'exécutif, l'opportunité des dépenses et la régularité des recettes;
- f) tenir la comptabilité et la caisse lorsque d'autres organes n'en sont pas chargés;
- g) préparer la conclusion d'emprunts à long terme;
- h) conclure des emprunts à vue ou à court terme destinés à couvrir les besoins de la trésorerie;
- i) gérer et placer le patrimoine financier à des conditions judicieuses de sécurité et de rapport sous réserve de la compétence d'une autre autorité. Les capitaux disponibles seront placés en valeurs de tout repos;
- j) procéder par la voie de l'exécution forcée au recouvrement des créances de la collectivité lorsqu'un autre département ou dicastère ne peut les recouvrer autrement;
- k) s'agissant du département cantonal en charges des finances, élaborer la statistique financière.

Départements ou
dicastères

Art. 74 ¹Les départements et dicastères de l'administration tout comme les secrétariats généraux des autorités législatives et judiciaires planifient, dirigent et coordonnent la gestion financière de leurs domaines respectifs en émettant au besoin des directives complémentaires, dans les limites de l'application des articles 72 et 73.

²Ils ont notamment les attributions suivantes en lien avec la gestion financière des unités administratives qui leur sont rattachées:

- a) coordonner les travaux d'élaboration du plan financier et des tâches ainsi que du budget;
- b) fixer les compétences d'engagement financier des responsables d'unité;
- c) négocier les mandats de prestations internes ainsi que les enveloppes budgétaires;
- d) coordonner la préparation des demandes de crédits d'engagement et de crédits supplémentaires;
- e) vérifier les incidences financières de tout nouveau projet ainsi que s'assurer de leur financement;
- f) assurer le contrôle de gestion et l'élaboration de tableaux de bord périodiques;
- g) assurer la mise en place d'un système de contrôle interne;
- h) coordonner les travaux de clôture et de présentation des comptes;
- i) appuyer les unités administratives dans leur gestion courante.

Unités
administratives

Art. 75 ¹Les unités de l'administration cantonale ou communale ont les attributions suivantes:

- a) évaluer avec soin les demandes de crédit qu'elles préparent;
- b) contrôler la conformité budgétaire des comptes dont elles ont la responsabilité;

- c) employer de manière efficace et économe les crédits qui leur sont ouverts et les biens qui leur sont confiés;
- d) respecter les règles relatives au contrôle des crédits d'engagement, à la tenue des livres et des inventaires;
- e) tenir à la disposition du Département ou du Dicastère des finances tous les documents nécessaires à la gestion financière;
- f) avertir immédiatement l'organe de révision interne et l'exécutif lors de la découverte d'une irrégularité;
- g) faire valoir leurs prétentions financières envers les tiers, sous réserve des compétences du département cantonal ou du dicastère communal en charge des finances.

²Elles ne peuvent assumer des engagements ou ordonner des paiements que dans les limites des crédits qui leur sont ouverts.

Recouvrement de créances

Art. 76 ¹L'organe cantonal compétent peut procéder au recouvrement, y compris par la voie de l'exécution forcée ou de la compensation de créance, pour les personnes physiques et morales:

- a) des impôts communaux, cantonal et fédéral direct;
- b) des amendes, frais judiciaires et toutes créances de tiers au sein de l'administration cantonale, ainsi que pour le compte des communes ou de toute entité parapublique sur la base d'un contrat de prestations ou d'une convention.

²Pour le recouvrement des créances de droit public, l'organe cantonal chargé des tâches d'encaissement et de recouvrement peut consulter et utiliser toutes données administratives, y compris les données fiscales, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires à l'accomplissement des tâches précitées. Les données fiscales portées à sa connaissance sont protégées par le secret de fonction selon l'article 20 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

³Le Conseil d'Etat édicte pour le surplus les règles concernant les procédures d'encaissement et de recouvrement de créances (facturation, rappel, sommation, poursuite, compensation, facilités de paiement, remises de dettes, intérêts moratoires, émoluments, suivi des actes de défaut de biens, etc.). Ces règles tiendront compte, dans une juste mesure, d'une part, de la situation et du comportement des débiteurs et, d'autre part, de l'intérêt public à une gestion rationnelle des créances de l'Etat.

⁴Le Conseil communal fixe les dispositions applicables en matière de recouvrement pour la commune.

TITRE IX

Dispositions transitoires

Présentation et clôture des comptes selon l'ancien régime

Art. 77 ¹Les données des états financiers selon les nouvelles dispositions et les normes du MCH2 sont établies, présentées et évaluées au plus tard avec le second exercice qui suit l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Dans l'intervalle sont appliquées les normes du MCH1, dans le respect du principe de continuité.

Retraitement du bilan	Art. 78 ¹Un retraitement du patrimoine financier, du patrimoine administratif, des provisions et des comptes de régularisation est effectué selon les dispositions de la présente loi et les normes MCH2, au plus tard avec état au 1^{er} janvier du second exercice qui suit l'année d'entrée en vigueur de la présente loi. ²Les bénéfices de retraitement sont portés à la réserve liée au retraitement du patrimoine financier et à la réserve liée au retraitement du patrimoine administratif dans le capital propre. Ces réserves de retraitement peuvent notamment servir à compenser d'éventuelles réévaluations ultérieures de postes du patrimoine financier, des charges d'amortissement plus élevées découlant des réévaluations, et à alimenter une réserve de politique conjoncturelle. ³Un rapport d'information portant sur le bilan d'ouverture avec les retraitements effectués, est présenté au législatif durant le second exercice qui suit l'année d'entrée en vigueur de la présente loi. ⁴Le Conseil d'Etat règle les modalités d'application.
Amortissement du découvert d'une commune existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi	Art. 79 ¹Tout découvert d'une commune existant après retraitement des postes du bilan est enregistré dans un compte spécifique « découvert initial », devant figurer dans le bilan d'ouverture. ²Le découvert d'une commune selon l'alinéa 1 est amorti linéairement à raison d'au moins vingt pour cent par année à compter du second exercice budgétaire qui suit le passage aux normes du MCH2, selon l'article 77. En cas de découvert important d'une commune, le Conseil d'Etat peut autoriser de l'amortir à un taux inférieur, mais de dix pour cent au moins.
Équilibre budgétaire et degré d'autofinancement	Art. 80 ¹ Pour les quatre premiers exercices budgétaires qui suivent l'année d'entrée en vigueur de la présente loi, et en dérogation à l'article 29, alinéas 1, 3 et 4, le budget d'une année ne peut présenter un excédent de charges supérieur à 1% des revenus hors subventions à redistribuer et imputations internes; il ne peut pas non plus présenter un degré d'autofinancement des investissements inférieur à 70%. ²L'article 32 s'applique à partir de la préparation du cinquième exercice budgétaire suivant l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.
Établissement des comptes consolidés	Art. 81 ¹Les comptes des entités correspondant aux critères de l'article 57 font l'objet d'une consolidation au plus tard au terme du cinquième exercice suivant l'année d'entrée en vigueur de la présente loi. ²Dès l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'à leur consolidation, les comptes des entités répondant aux critères de consolidation sont joints en annexe des comptes de la collectivité.

TITRE X

Dispositions finales

Abrogation du droit en vigueur	Art. 82 Les actes législatifs suivants sont abrogés: a) loi sur les finances, du 21 octobre 1980; b) loi concernant l'affectation des crédits inscrits au budget des investissements, du 8 décembre 2010; c) décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.
--------------------------------	---

Modification du
droit en vigueur

Art. 83 La modification du droit en vigueur est réglée dans l'annexe.

Référendum
facultatif

Art. 84 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur

Art. 85 ¹La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2015.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,

Les actes législatifs suivants sont modifiés comme suit:

1. Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 (RSN 151.10)

Art. 105, lettre d

Le secrétariat général est plus particulièrement chargé:

d) de préparer le projet de budget et de produire les comptes;

Art. 112, al. 1 et 3

¹Le secrétariat général élabore le projet de budget et produit les comptes... *(suite inchangée)*

³Il soumet le projet de budget et les comptes au bureau pour acceptation.

Art. 113, al. 1, 2 et 3

¹Le projet de budget et les comptes... *(suite inchangée)*

²Le Conseil d'Etat se prononce sur le projet de budget et sur les comptes dans son rapport... *(suite inchangée)*

³*(Début inchangé)* défend le budget et présente les comptes... *(suite inchangée)*

Art. 114, al. 1 et 2

¹*(Début inchangé)* des amendements au projet de budget accepté par le bureau.

²Ce projet peut faire l'objet... *(suite inchangée)*

Art. 115, al. unique

(Début inchangé) aux questions relatives au projet de budget et aux comptes du Grand Conseil et du secrétariat général.

2. Loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub), du 24 juin 2008 (RSN 152.550)

Art. 9, al. 3

Abrogé

3. Loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 (RSN 171.1)

Art. 13, al. 1

¹Le département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après: le département) surveille la gestion financière des communes et des syndicats intercommunaux, notamment en examinant la régularité formelle de leurs budgets et de leurs comptes, ainsi que leur équilibre financier.

Art. 25, chiffre 5, lettre g

Abrogé

Art. 35

Abrogé

Art. 42 à 48

Abrogés

Chapitre 4 (art. 57 et 58)

Abrogé

Chapitre 5 (art. 59 et 60)

Abrogé

Art. 82

Abrogé

4. Loi sur le contrôle des finances (LCCF), du 3 octobre 2006 (RSN 601.3)

Art. 13, al. 1, lettre a

¹Le CCF a pour tâches essentielles:

a) de vérifier la conformité aux exigences légales de la comptabilité et des comptes annuels de l'Etat;

Rapports de
contrôle d'audit
interne

Art. 21, note marginale

Rapport d'audit sur
les comptes
annuels de l'Etat

Art. 21a (nouveau)

¹Le CCF établit un rapport succinct sur les comptes annuels de l'Etat et l'adresse au Grand Conseil.

²Il établit un rapport détaillé sur les comptes annuels de l'Etat et l'adresse aux membres du Conseil d'Etat, à la chancelière ou au chancelier d'Etat, à la commission des finances du Grand Conseil, au service financier ainsi qu'aux autres services centraux de l'administration cantonale s'ils sont concernés par une partie des observations émises. L'article 21, alinéas 2 à 4, est applicable par analogie.

Art. 24, al. 1

¹Les rapports cités à l'article 21a, alinéa 1 et à l'article 23, alinéa 1 sont publics.

5. Loi sur la Caisse cantonale d'assurance populaire (LCCAP), du 1^{er} septembre 2009 (RSN 961.1)

Art. 3, al. 2

Abrogé

MCH2 : BILAN

(plan comptable à trois positions)

1 A C T I F		2 P A S S I F	
10	PATRIMOINE FINANCIER	20	CAPITAUX DE TIERS
100	Disponibilités et placements à court terme	200	Engagements courants
101	Créances	201	Engagements financiers à court terme
102	Placements financiers à court terme	204	Passifs de régularisation
104	Actifs de régularisation	205	Provisions à court terme
106	Marchandises, fournitures et travaux en cours	206	Engagements financiers à long terme
107	Placements financiers	207	<i>Groupe par nature justifié par la statistique financière</i>
108	Immobilisations corporelles PF	208	Provisions à long terme
109	Créances envers les fin. spéciaux et fonds des capitaux de tiers	209	Engagements envers les fin. spéciaux des capitaux de tiers
14	PATRIMOINE ADMINISTRATIF	29	CAPITAL PROPRE
140	Immobilisations corporelles du PA	290	Engagements (+) ou avances (-) sur financements spéciaux
141	<i>Rubrique réservée à la Confédération</i>	291	Fonds
142	Immobilisations incorporelles	292	Réserve provenant de l'enveloppe budgétaire
143	<i>Poste occupé par la statistique financière fédérale</i>	293	Préfinancements
144	Prêts	295	Réserve liée au retraitement (introduction IPSAS)
145	Participations, capital social	296	Réserve liée au retraitement du patrimoine financier
146	Subventions d'investissements	298	Autres capitaux propres
148	Amortissements supplémentaires cumulés	299	Découvert

MCH2 : BILAN

(plan comptable à trois positions)

3 CHARGES		4 REVENUS	
30	CHARGES DE PERSONNEL	40	REVENUS FISCAUX
300	Autorités, commissions et juges	400	Impôts directs, personnes physiques
301	Salaires du personnel administratif et d'exploitation	401	Impôts directs, personnes morales
302	Salaires des enseignants	402	Autres impôts directs
303	Travailleurs temporaires	403	Impôt sur la propriété et sur les charges
304	Allocations		
305	Cotisations patronales		
306	Prestations de l'employeur		
309	Autres charges de personnel		
31	BIENS, SERVICES ET AUTRES CHARGES D'EXPLOITATION	41	PATENTES ET CONCESSIONS
310	Charges de matières et de marchandises	410	Patentes
311	Immobilisations ne pouvant être portées à l'actif	411	Banque nationale Suisse
312	Eau, énergie, combustible	412	Concessions
313	Prestations de service et honoraires	413	Parts de revenus à des loteries, Sport-Toto, paris
314	Travaux d'entretien		
315	Entretien des biens meubles et immobilisations incorporelles		
316	Loyers, leasing, baux à ferme, taxes d'utilisation	42	TAXES
317	Dédommagements	420	Taxes de compensation
318	Réévaluations sur créances	421	Emoluments pour actes administratifs
319	Diverses charges d'exploitation	422	Taxes pour hôp. et établ. médicaux sociaux, subv. frais pension
		423	Frais d'écologie et taxes de cours
		424	Taxes d'utilisation et prestations de service
		425	Recettes sur ventes
		426	Remboursements
		427	Amendes
		429	Autres taxes
32	CHARGES D'ARMEMENT		
	Poste utilisé uniquement par la Confédération		
33	AMORTISSEMENTS DU PATRIMOINE ADMINISTRATIF	43	REVENUS DIVERS
330	Immobilisations corporelles du PA	430	Revenus d'exploitation divers
332	Amortissements des immobilisations incorporelles	431	Activation des prestations propres
339	Remboursement du découvert du bilan	432	Variations de stocks
		439	Autres revenus
34	CHARGES FINANCIÈRES	44	REVENUS FINANCIERS
340	Charges d'intérêt	440	Revenus des intérêts
341	Pertes de change réalisées	441	Gains réalisés PF
342	Frais d'approvisionnement en capitaux et frais administratifs	442	Revenus de participations PF
343	Charges pour biens-fonds, patrimoine financier	443	Produit des immeubles du PF
344	Réévaluations, immobilisations PF	444	Réévaluations, immobilisations PF
349	Différentes charges financières	445	Revenus financiers de prêts et de participations du PA
		446	Revenus financiers d'entreprises publiques
		447	Produit des immeubles PA
		448	Revenus des immeubles loués
		449	Autres revenus financiers
35	ATTRIBUTIONS AUX FONDS ET FINANCEMENTS SPÉCIAUX	45	PRÉLÈVEMENTS SUR FONDS ET FINANCEMENTS SPÉCIAUX
350	Attributions enregistrées sous capitaux de tiers	450	Prélèvements enregistrés sous capitaux de tiers
351	Attributions enregistrées sous capital propre	451	Prélèvements enregistrés sous capital propre
36	CHARGES DE TRANSFERT	46	REVENUS DE TRANSFERT
360	Parts de revenus destinées à des tiers	460	Parts à des revenus
361	Dédommagements à des collectivités publiques	461	Dédommagements des collectivités locales
362	Péréquation financière et compensation des charges	462	Péréquation financière et compensation des charges
363	Subventions à la collectivité et à des tiers	463	Subventions des collectivités publiques à des tiers
364	Réévaluations, emprunts PA	466	Dissolution des subv. d'investissements portées au passif
365	Réévaluations, participations PA	469	Différents revenus de transferts
366	Amortissements, subventions d'investissements		
369	Différentes charges de transfert		
37	SUBVENTIONS À REDISTRIBUER	47	SUBVENTIONS À REDISTRIBUER
370	Subventions à redistribuer	470	Contributions redistribuées
38	CHARGES EXTRAORDINAIRES	48	REVENUS EXTRAORDINAIRES
380	Charges de personnel extraordinaires	480	Revenus fiscaux extraordinaires
381	Charges de biens, services et charges d'explt extraordinaires	481	Revenus extraordinaires de patentes, concessions
383	Amortissements supplémentaires	482	Contributions extraordinaires
384	Charges financières extraordinaires	483	Revenus divers extraordinaires
386	Charges de transfert extraordinaires	484	Revenus financiers extraordinaires
389	Attributions au capital propre	485	Prélèvements extraordinaires sur les fonds et fin. spéciaux
		486	Parts aux revenus extraordinaires
		489	Prélèvements sur le capital propre
39	IMPUTATIONS INTERNES	49	IMPUTATIONS INTERNES
390	Approvisionnement en matériel et en marchandises	490	Approvisionnement en matériel et en marchandises
391	Prestations de service	491	Prestations de service
392	Bail à ferme, loyers, frais d'utilisation	492	Bail à ferme, loyers, frais d'utilisation
393	Frais administratifs et d'exploitation	493	Frais administratifs et d'exploitation
394	Intérêts et charges financières théoriques	494	Intérêts et charges financières théoriques
395	Amortissements planifiés et non planifiés	495	Amortissements planifiés et non planifiés
398	Transferts	498	Transferts
399	Autres imputations internes	499	Autres imputations internes

MCH2 : COMPTE DES INVESTISSEMENTS

(plan comptable à trois positions)

5 DÉPENSES		6 RECETTES	
50	IMMOBILISATIONS CORPORELLES	60	TRANSFERT D'IMMOB. CORPORELLES DANS LE PATR. FINANCIER
500	Terrains	600	Transfert de terrains
501	Routes et voies de communication	601	Transfert de routes
502	Aménagement des cours d'eau	602	Transfert d'aménagements des cours d'eau
503	Autres travaux de génie civil	603	Transfert d'autres travaux de génie civil
504	Terrains bâtis	604	Transfert de terrains bâtis
505	Forêts	605	Transfert de forêts
506	Biens meubles	606	Transfert de biens meubles
509	Autres immobilisations corporelles	609	Transfert d'autres immobilisations corporelles
51	INVESTISSEMENTS POUR LE COMPTE DE TIERS	61	REMBOURSEMENTS
510	Terrains	610	Terrains
511	Routes	611	Routes
512	Aménagement des cours d'eau	612	Aménagement des cours d'eau
513	Autres travaux de génie civil	613	Autres travaux de génie civil
514	Terrains bâtis	614	Terrains bâtis
515	Forêts	615	Forêts
516	Biens meubles	616	Biens meubles
519	Autres immobilisations corporelles	619	Immobilisations corporelles diverses
52	IMMOBILISATIONS INCORPORELLES	62	VENTE D'IMMOBILISATIONS INCORPORELLES
520	Logiciel	620	Logiciel
521	Brevets et licences	621	Brevets et licences
529	Autres immobilisations incorporelles	629	Autres immobilisations incorporelles
53	---	63	SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS ACQUISES
	Poste occupé par la statistique financière fédérale	630 à 638	Libellés identiques au groupe de revenus [64]
54	PRÊTS	64	REMBOURSEMENT DE PRÊTS
540	Confédération	640	Confédération
541	Cantons et concordats	641	Cantons et concordats
542	Communes et syndicats intercommunaux	642	Communes et syndicats intercommunaux
543	Assurances sociales publiques	643	Assurances sociales publiques
544	Entreprises publiques	644	Entreprises publiques
545	Entreprises privées	645	Entreprises privées
546	Organisations privées à but non lucratif	646	Organisations privées à but non lucratif
547	Ménages privés	647	Ménages privés
548	Etranger	648	Etranger
55	PARTICIPATIONS ET CAPITAL SOCIAL	65	TRANSFERT DE PARTICIPATIONS
550 à 558	Libellés identiques au groupe de charges [54]	650 à 658	Libellés identiques au groupe de revenus [64]
56	PROPRES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	66	REMBOURSEMENT DE PROPRES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT
560 à 568	Libellés identiques au groupe de charges [54]	660 à 668	Libellés identiques au groupe de revenus [64]
57	SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS À REDISTRIBUER	67	SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS À REDISTRIBUER
570 à 578	Libellés identiques au groupe de charges [54]	670 à 678	Libellés identiques au groupe de revenus [64]
58	INVESTISSEMENTS EXTRAORDINAIRES	68	RECETTES D'INVESTISSEMENTS EXTRAORDINAIRES
580	Inv. extr. pour les immobilisations corporelles	680	Recettes d'inv. extr. pour les immobilisations corporelles
582	Inv. extr. pour les immobilisations incorporelles	682	Recettes d'inv. extr. pour les immobilisations incorporelles
584	Inv. extr. pour les prêts	683	Subventions d'inv. extr. acquises
585	Inv. extr. pour les participations et le capital social	684	Remboursement extraordinaire de prêts
586	Subventions d'investissements extraordinaires	685	Transfert extraordinaire de participations
589	Autres investissements extraordinaires	686	Remboursement extr. de propres subventions d'inv.
		689	Autres recettes d'investissement extraordinaires
59	REPORT AU BILAN	69	REPORT AU BILAN
590	Report au bilan	690	Report à l'actif des investissements nets

MCH2 : CLASSIFICATION FONCTIONNELLE

(plan comptable à deux positions)

0	ADMINISTRATION GÉNÉRALE		
	01	Législatif et exécutif	
	02	Service généraux	<i>Par ex. finances, contributions,...</i>
	03	Relations avec l'étranger	<i>Relations politiques et économiques, coopération au développement,...</i>
	08	R&D administration publique	
1	ORDRE ET SÉCURITÉ PUBLICS, DÉFENSE		
	11	Sécurité publique	<i>Police, sécurité routière,...</i>
	12	Justice	
	13	Exécution des peines	
	14	Questions juridiques	
	15	Service du feu	
	16	Défense	<i>Défense militaire, défense civile,...</i>
	18	R&D ordre et sécurité publique, défense	
2	FORMATION		
	21	Scolarité obligatoire	<i>Cycle élémentaire, degrés primaire et secondaire I, écoles de musique,...</i>
	22	Ecoles spéciales	
	23	Formation professionnelle initiale	
	25	Ecoles de formation générale	<i>Maturité gymnasiale (secondaire II), écoles de culture générale,...</i>
	26	Formation professionnelle supérieure	
	27	Hautes écoles	<i>Ecoles universitaires, hautes écoles pédagogiques, hautes écoles spécialisées,...</i>
	28	Recherche	
	29	Autres systèmes éducatifs	
3	CULTURE, SPORTS ET LOISIRS, ÉGLISES		
	31	Héritage culturel	<i>Musées, conservation des monuments,...</i>
	32	Culture, autres	<i>Bibliothèques, théâtres,...</i>
	33	Medias	
	34	Sports et loisirs	
	35	Eglises et affaires religieuses	
	38	R&D culture, sports et loisirs, églises	
4	SANTÉ		
	41	Hôpitaux, homes médicalisés	<i>Cliniques psychiatriques,...</i>
	42	Soins ambulatoires	<i>Services de sauvetage,...</i>
	43	Prévention de la santé	<i>Abus d'alcool et de drogues, lutte contre les maladies, contrôle des denrées alimentaires,...</i>
	48	R&D santé	
	49	Santé publique, non mentionné ailleurs	
5	PRÉVOYANCE SOCIALE		
	51	Maladie et accident	<i>Assurance-maladie, assurance-accidents, assurance militaire,...</i>
	52	Invalidité	<i>Assurance-invalidité, prestations complémentaires AI, prestations aux invalides,...</i>
	53	Vieillesse et survivants	<i>Assurance vieillesse et survivants, prestations complémentaires AVS, prestations aux retraités,...</i>
	54	Famille et jeunesse	<i>Allocations familiales, assurance-marternité, protection de la jeunesse,...</i>
	55	Chômage	<i>Assurance-chômage, prestations aux chômeurs,...</i>
	56	Construction de logements sociaux	
	57	Aide sociale et domaine de l'asile	
	58	R&D prévoyance sociale	
	59	Prévoyance sociale, non mentionné ailleurs	<i>Allocations pour perte de gain APG, actions d'entraide à l'étranger,...</i>
6	TRANSPORTS ET TÉLÉCOMMUNICATIONS		
	61	Circulation routière	<i>Routes nationales, routes cantonales,...</i>
	62	Transports publics	<i>Infrastructure ferroviaire, trafic régional, trafic d'agglomération,...</i>
	63	Trafic, autres	<i>Navigation, aviation</i>
	64	Télécommunications	
	68	R&D trafic et télécommunications	
7	PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE		
	71	Approvisionnement en eau	
	72	Traitement des eaux usées	
	73	Gestion des déchets	
	74	Aménagements	
	75	Protection des espèces et du paysage	
	76	Lutte contre la pollution de l'environnement	<i>Protection de l'air et du climat,...</i>
	77	Protection de l'environnement, autres	<i>Cimetières, crématoires,...</i>
	78	R&D protection de l'environnement	
	79	Aménagement du territoire	
8	ÉCONOMIE PUBLIQUE		
	81	Agriculture	<i>Paiements directs,...</i>
	82	Sylviculture	
	83	Chasse et pêche	
	84	Tourisme	
	85	Industrie, artisanat et commerce	
	86	Banques et assurances	
	87	Combustibles et énergie	<i>Electricité, pétrole et gaz, énergie non électrique,...</i>
	88	R&D activités économiques	
	89	Autres exploitations artisanales	
9	FINANCES ET IMPÔTS		
	91	Impôts	
	92	Conventions fiscales	
	93	Péréquation financière et compensation des charges	
	94	Quotes-parts aux recettes de la Confédération	
	95	Quotes-parts, autres	
	96	Administration de la fortune et de la dette	<i>Intérêts, frais d'émission,...</i>
	99	Postes non répartis	

R&D : recherche et développement

Analyse des entités juridiquement autonomes entrant potentiellement dans le cercle de consolidation

ANNEXE 2

Établissement	Forme juridique	Consolidation	Arguments (selon art. 65 LFINEC)	Commentaires
HNE	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité contribue de façon déterminante aux frais d'exploitation de cette organisation La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Versement d'une subvention annuelle (enveloppe budgétaire dans les comptes de l'Etat) Prestations et objectifs fixés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat
CNP	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité contribue de façon déterminante aux frais d'exploitation de cette organisation La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Versement d'une subvention annuelle (enveloppe budgétaire dans les comptes de l'Etat) Prestations et objectifs fixés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat
NOMAD	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité contribue de façon déterminante aux frais d'exploitation de cette organisation La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Versement d'une subvention annuelle (enveloppe budgétaire dans les comptes de l'Etat) Prestations et objectifs fixés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat
SCAN	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Financièrement indépendant du canton (une part du bénéfice annuel est rétrocédée à l'Etat) Prestations et objectifs fixés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat
CNIP	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité contribue de façon déterminante aux frais d'exploitation de cette organisation La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Subventionnement en nature et versement de subventions ponctuelles Prestations et objectifs fixés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat

Établissement	Forme juridique	Consolidation	Arguments (selon art. 65 LFINEC)	Commentaires
Université	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité contribue de façon déterminante aux frais d'exploitation de cette organisation La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Versement d'une subvention annuelle et publication des comptes détaillés dans le rapport de gestion de l'Etat Prestations et objectifs fixés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat
Caisse de remplacement	Établissement de droit public placé sous la surveillance de l'Etat	oui	La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Haute surveillance exercée par le Conseil d'Etat et administration de la Caisse confiée au DEF
CNERN	Établissement de droit public, sans personnalité juridique, financièrement indépendant	oui	La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Haute surveillance exercée par le Conseil d'Etat et direction stratégique assumée par le DDTE Comptabilité tenue selon le système agréé par la Confédération
OAI	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	Est soumis à l'approbation de la Confédération, les tâches de politique cantonale, ainsi que les budgets et comptes de l'office Financièrement indépendant du canton
CCNAC	Établissement de droit public, sans personnalité juridique, rattaché au chef du DEC	oui	La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante	L'exécution de tâches confiées par le DEAS est soumise à l'accord du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) Administration de la Caisse séparée de celle de l'Etat Financièrement indépendante du canton Propre comptabilité, soumise aux instructions du SECO

Établissement	Forme juridique	Consolidation	Arguments (selon art. 65 LFINEC)	Commentaires
CCNC	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	oui	La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante, s'agissant des tâches cantonales	Haute surveillance de la Confédération pour les tâches fédérales Surveillance du Conseil d'Etat, au nom duquel agit le DEAS, pour les tâches cantonales Sont soumis au DEAS le budget, ainsi que le rapport de gestion et des comptes Prise en charge par le canton des coûts administratifs relatifs à l'exécution des tâches cantonales L'ensemble des textes législatifs édictés par le canton et relatifs à la caisse sont soumis à la Confédération pour approbation
ECAP	Établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	non	La collectivité peut influencer cette organisation de façon déterminante. Activité de nature commerciale, sans lien direct avec les prestations de l'Etat. Consolidation ne renforce pas la transparence financière, compte tenu des activités particulières de l'ECAP.	Haute surveillance exercée par le Conseil d'Etat Direction stratégique assumée par la Chambre d'assurance immobilière, nommée par le Conseil d'Etat Financièrement indépendant du canton Domaine largement régi par des normes fédérales
BCN	établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	non	Montants des comptes de résultats et du bilan plus importants que ceux de l'Etat. Disproportion à vouloir les consolider. Ne renforce pas la transparence. Activité de nature commerciale, sans lien direct avec les prestations de l'Etat.	Capital de dotation détenu à 100 % par l'Etat de Neuchâtel (le reste des FP étant constitué de réserves)
Prévoyance.ne	établissement de droit public, doté de la personnalité juridique	non	Prévoyance.ne ne relève pas exclusivement de l'Etat et des établissements, mais également de plusieurs communes	Domaine largement régi par des normes fédérales

Glossaire finances publiques et comptabilité

(Annexe projet MCH2 et révision LFIN)

Actif	Dans le langage de la comptabilité financière, le patrimoine est caractérisé d'actifs. Les actifs sont situés dans la partie gauche du bilan. Les actifs indiquent dans quel but le capital (c'est à dire les moyens financiers) a été utilisé dans le cadre des activités d'investissement (utilisation des fonds). La suite des actifs correspond à la liquidité d'un bien.
Actif (inscription à l')	L'inscription à l'actif caractérise généralement l'instauration d'une position pour un bien dans les actifs du bilan. L'inscription des dépenses d'investissement signifie notamment l'ajustement de ces dépenses dans les actifs du bilan.
Actif (limite d'inscription à l')	La limite d'inscription à l'actif correspond à un montant seuil, à partir duquel une immobilisation doit être inscrite à l'actif.
Actif circulant	L'actif circulant désigne la partie du patrimoine qui est utilisée directement pour l'activité de l'exploitation.
Actif circulant net	L'actif circulant net désigne l'actif circulant, déduction faite des liquidités et des engagements provenant de livraisons et prestations.
Actif immobilisé	Les actifs immobilisés se composent des immobilisations. Les actifs immobilisés se forment à partir de l'utilisation des biens du patrimoine sur plusieurs années, contrairement à l'utilisation directe du patrimoine circulant. Voir également "Immobilisations".
Activité de financement	L'activité de financement désigne les efforts que fournit la collectivité publique pour assurer un financement adapté vis-à-vis des bailleurs de fonds externes (par ex. les banques). C'est la raison pour laquelle le Cash flow provenant des activités de financement aide à estimer les exigences futures des bailleurs de fonds.
Activité d'investissement	Les activités d'investissement englobent l'investissement dans des utilisations publiques à long terme ou des biens d'investissement générant des recettes. Le Cash flow des activités d'investissement donne dans ce contexte la mesure des charges qui sont effectuées pour les ressources qui génèrent à l'avenir une utilisation publique ou des recettes matérielles.
Amortissement	L'amortissement est une charge sans décaissement (opération sans implication financière qui n'a pas de répercussion sur les liquidités) qui représente le paiement, sur la durée, d'un investissement. Dans la comptabilité, la diminution de valeur liée à un investissement (dépréciation) s'inscrit en tant qu'amortissement dans le compte de résultat (charge), la valeur des investissements étant adaptée en conséquence dans le bilan annuel. On distingue les amortissements du patrimoine administratif (sur les investissements réalisés) et les amortissements relevant du patrimoine financier (non valeurs fiscales ou pertes sur débiteurs).
Amortissement (méthode d')	La méthode d'amortissement permet de définir comment les amortissements doivent être divisés périodiquement en fonction du temps d'utilisation. Consulter également la "méthode d'amortissement linéaire" ou la "méthode d'amortissement dégressif".

Amortissement dégressif (méthode d')	Lors d'une méthode d'amortissement dégressif, le pourcentage d'amortissement est prélevé sur la valeur résiduelle respective.
Amortissement linéaire (méthode de)	Lors d'une méthode d'amortissement linéaire, c'est exactement le même montant qui est amorti chaque année. Le pourcentage d'amortissement est prélevé sur la valeur d'immobilisations initiale.
Annexe	On entend par annexe tout document ou matériel supplémentaire qui vient accompagner un document principal. Dans la présentation des comptes, l'annexe représente une partie des comptes annuels avec le bilan et le compte de résultats. Elle contient le plus souvent des informations complémentaires aux comptes, lesquelles ne sont pas encore présentées dans les comptes principaux.
Autofinancement	Technique de financement des investissements d'une entreprise ou d'une collectivité publique au moyen d'un prélèvement sur les bénéfices réalisés.
Autofinancement (marge d')	Valeur des amortissements du patrimoine administratif augmentés de l'excédent de revenus ou diminués de l'excédent de charges annuel. Voir également la recommandation MCH2 n° 13b.
Autofinancement (capacité d')	Indicateur financier qui exprime l'autofinancement en pourcent du total des revenus déterminants.
Autofinancement (degré d')	Indicateur financier qui exprime l'autofinancement en pourcent des investissements nets. Cet indicateur financier est actuellement utilisé dans le cadre du frein à l'endettement de l'Etat de Neuchâtel (limite minimale de 70%).
Bilan	Il constitue un établissement de l'origine et de l'utilisation du capital. La partie gauche présente les actifs (utilisation), la partie droite présente le capital de tiers et les fonds propres (origine). Le bilan représente en quelque sorte une récapitulation de la situation patrimoniale de la collectivité publique au vu de ce qu'elle possède (actif) et de ce qu'elle doit (passif) à un moment donné. Le bilan est mis à jour lors d'une date de clôture.
Bilan (compte de)	Un compte de bilan est un compte qui est relevé à une date de référence. Les bilans et autres enregistrements sont généralement des comptes de bilan.
Budget	Le budget est la présentation sous forme résumée et complète des opérations financières planifiées de la collectivité sur une période de planification précise. Il s'agit d'un acte législatif par lequel sont prévues et autorisées les recettes et dépenses annuelles d'une collectivité publique. Le budget peut-être vu comme le reflet financier des décisions politiques qui sont prises.
Budget (établissement du)	L'établissement du budget qualifie le processus de réalisation du budget. Globalement, l'établissement du budget caractérise l'ensemble du processus de planification et pas seulement le seul établissement du budget.
Capital (structure du)	La structure du capital est la composition au bilan de l'ensemble du capital. Voir également "structure du patrimoine".
Capital étranger	Le capital étranger apparaît au passif du bilan. Il se compose des dettes publiques, des divers engagements, des provisions, des passifs transitoires et des financements spéciaux.
Cash drain	Le Cash drain est un Cash flow exclusivement négatif (sorties d'argent et équivalents de liquidités).

Cash flow	Le Cash flow désigne les entrées et les sorties d'argent ainsi que les équivalents de liquidités.
Catégorie de placements	Les catégories de placements décrivent les catégories de biens d'investissement qui peuvent exister.
Charge	Terme ayant attrait au calcul des comptes annuels. Une charge est une évaluation des biens ou des services utilisés ou consommés au cours de la période comptable. On peut également définir une charge comme une transaction de la comptabilité d'exploitation entraînant au final une diminution de fortune ou une augmentation du découvert. Une charge ne donne pas forcément lieu à un décaissement (voir "Amortissements"). Dans le MCH2, les charges totales caractérisent l'ensemble de la dépréciation au cours d'une période comptable (voir article 6 de la loi-modèle MCH2).
Classification fonctionnelle	Ventilation des charges et des revenus d'après les missions globales (tâches) assignées à la collectivité publique : administration générale, santé, sécurité publique, prévoyance sociale, enseignement, etc.
Classification organique (ou administrative)	Ventilation des charges et des revenus d'après l'organisation de la collectivité publique (départements, services et offices).
Classification spécifique (ou par nature)	Ventilation des charges et des revenus selon leurs natures, d'après le plan comptable harmonisé applicable aux collectivités publiques : charges de personnel, charges financières, charges de transfert, revenus fiscaux, etc.
Comptabilité d'exercice	Le terme comptabilité d'exercice caractérise un principe d'établissement des comptes selon lequel les opérations financières sont affectées aux périodes leur correspondant.
Comptes annuels	Les comptes annuels sont l'élément central de la présentation des comptes selon le MCH2. Ils se composent du bilan, du compte de résultats, du compte des investissements, du tableau de flux de trésorerie et de l'annexe. Voir également articles 20 et suivants de la loi-modèle MCH2.
Compte de résultats	Le compte de résultats met en regard les charges annuelles courantes et les revenus correspondants au cours d'une période comptable. Cette comparaison (solde) fait ressortir le solde du compte de résultats, c'est-à-dire un excédent de charges (déficit) ou un excédent de revenus (bénéfice). Le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) distingue trois degrés de clôture du compte de résultats (résultat de l'activité d'exploitation, résultat ordinaire et résultat final).
Compte des investissements	Le compte des investissements comprend toutes les dépenses et toutes les recettes (en général subventions reçues) liées à la réalisation ou à l'acquisition de biens du patrimoine administratif, dont l'utilisation s'étend sur plusieurs années et qui servent à l'exécution d'une tâche publique. Le solde obtenu par différence entre dépenses et recettes représente le montant des investissements nets devant être financé par la collectivité même. Lors de la clôture de l'exercice, le solde net des investissements est transféré au bilan.
Compte de régularisation actif	Les comptes de régularisation actifs sont des régularisations de compte, au sein desquelles il existe une juxtaposition des augmentations ou des diminutions de valeur et du paiement. Ceci peut être le cas lors de paiements qui ne sont pas encore arrivés, mais qui font toujours partie de l'ancien exercice (actifs anticipés), ou en cas de paiements qui ont été effectués par avance (actifs transitoires au sens strict).

Compte de régularisation passif	Les comptes de régularisation passifs sont des régularisations de compte, au sein desquelles il existe une juxtaposition des diminutions ou des augmentations de valeur et du paiement. Ceci peut être le cas lors de paiements encore à effectuer, qui font toujours partie de l'ancien exercice (passifs anticipés), ou en cas de revenus qui sont entrés en avance (passifs transitoires au sens strict).
Confédération (LFC)	La Confédération a réadapté son modèle comptable en 2007. L'établissement du budget, l'établissement et la tenue des comptes ont depuis lors lieu de manière uniformisée selon les principes commerciaux. La présentation des comptes s'inspire fortement des normes IPSAS, sans pour autant les adopter intégralement. La structure des comptes et le rapport sur l'état des finances correspondent à la représentation usuelle de l'économie privée. Le passage au nouveau modèle comptable a entraîné la révision totale de la loi sur les Finances de la Confédération (LFC). L'ancrage de la gestion financière des entités administratives a également eu lieu dans le cadre de la révision de loi. Ces entités sont conduites avec un mandat de prestations et une enveloppe budgétaire (GMEB).
Consolidation	On entend par consolidation dans la comptabilité le regroupement et l'épuration des comptes respectifs de plusieurs entités dans un compte global (clôture des comptes consolidés). Dans la Consolidation globale, les actifs et les passifs ou les charges et revenus d'une entité contrôlée sont repris en totalité dans la comptabilité consolidée. Sont épurées les transactions qui ont lieu entre une entité contrôlée et une collectivité.
Consolidation (cercle de)	Le cercle de consolidation désigne les entités pour lesquelles il est recommandé qu'elles soient consolidées.
Consolidation (méthode de)	La méthode de consolidation décrit la méthode selon laquelle les entités sont consolidées. Il existe plusieurs types de consolidation. Dans le MCH2, sont proposées les consolidations globales et les consolidations selon la méthode de mise en équivalence.
Contributions à des investissements	Les contributions à des investissements sont définies comme des prestations matérielles avec lesquelles des actifs à caractère d'investissement sont justifiés de manière durable pour le bénéficiaire.
Couverture des charges (degré de)	Indicateur financier qui exprime le résultat en pourcent du total des charges.
Couverture des revenus déterminants (degré de)	Indicateur financier qui exprime le résultat en pourcent des revenus déterminants. Cet indicateur financier est actuellement utilisé dans le cadre du frein à l'endettement de l'Etat de Neuchâtel (limite maximale de 2%).
Découvert	Il y a découvert au bilan lorsque les avoirs (actif) ne suffisent pas à couvrir les engagements (passif). Le découvert figure donc à l'actif du bilan et correspond en quelque sorte au cumul des résultats issus des précédentes clôtures.
Dédommagements à des / de collectivités publiques	Compensation financière versée à une collectivité publique qui se substitue complètement ou partiellement dans l'exécution d'une tâche incombant à la propre collectivité et vice versa. Le dédommagement est calculé sur la base des coûts de la tâche (prix de revient). Ces flux financiers font partie des charges et des revenus de transfert.
Déficit	Excédent des charges par rapport aux revenus durant un exercice. Il indique la diminution de la fortune ou l'accroissement du découvert au bilan.

Déficit conjoncturel	Part du déficit liée à l'évolution de la conjoncture. Cette part du déficit est imputable à un surcroît de dépenses essentiellement dans les domaines social et économique (qui visent à atténuer les effets de la récession) et à une diminution des recettes fiscales.
Déficit structurel	Part du déficit résultant de la surcharge durable du budget par des tâches non financées (par ex. nouvelles tâches sans réduction simultanée de tâches existantes et, voire ou, diminution des recettes). Si le déficit structurel est important, le budget reste déficitaire même lorsque la situation conjoncturelle est favorable.
Dépenses	Le MCH2 définit une dépense comme l'engagement de patrimoines financiers afin de réaliser des tâches publiques. Elle nécessite une base légale et un crédit.
Dettes publiques	Ensemble des montants empruntés par une collectivité publique auprès des banques, des compagnies d'assurances, etc. pour le financement des besoins relatifs au compte de résultats et au compte des investissements. Ces emprunts représentent les dettes à moyen et long terme. La dette exprimée en fonction du nombre d'habitants de la collectivité publique est un indicateur fréquemment utilisé en finances publiques.
Durée d'utilisation	La durée d'utilisation désigne la durée pendant laquelle un bien économique peut être utilisé. On distingue entre la durée d'utilisation technique et la durée d'utilisation économique. La durée d'utilisation technique se mesure en fonction de la consommation du bien économique, tandis que la durée d'utilisation économique est mesurée en fonction de son utilité économique judicieuse. La durée d'utilisation technique et la durée d'utilisation économique peuvent être distinguées (par ex. les ordinateurs).
Engagement qualitatif	Le principe de l'engagement qualitatif prévoit que les crédits doivent être utilisés dans le but défini dans le compte.
Engagement quantitatif	Le principe de l'engagement quantitatif prévoit que le montant du crédit autorisé ne doit généralement pas être dépassé.
Engagement temporel	Le principe de l'engagement temporel signifie qu'un crédit budgétaire doit être utilisé pour la période pour laquelle il a été prévu.
Équivalents de liquidité	Les équivalents de liquidité sont des investissements financiers qui à court terme (max. 3 mois) peuvent être de nouveau liquidés sans obtention de fluctuations de valeur.
Excédent de financement	Moyens financiers dégagés par la collectivité publique au terme d'un exercice. L'excédent de financement découle du compte de résultats et du compte des investissements. Il induit en principe (toutes choses étant égales par ailleurs) une diminution des dettes figurant au passif du bilan.
Financements spéciaux	Affectation totale ou partielle, de par la loi, de recettes à des tâches publiques précises (recettes affectées). On distingue les attributions aux financements spéciaux (charge) des prélèvements aux financements spéciaux (revenu).
Flux de trésorerie (tableau de)	Un tableau de flux de trésorerie est une comparaison de l'augmentation et de la diminution des liquidités pendant une période. Le fonds Argent se compose des comptes Caisse, Poste et Banque. Voir également la recommandation MCH2 n° 10.
Flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation	Le flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation est le solde provenant des revenus avec implication financière et charges avec implication financière, qui résultent des activités d'exploitation. Pour les collectivités publiques, le flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation est un indicateur qui met en évidence la proportion dans laquelle des excédents de moyens de paiement ont pu être réalisés. Voir également la recommandation MCH2 n° 10.

Flux de trésorerie provenant des activités de financement	Le flux de trésorerie provenant des activités de financement est le solde résultant des revenus financiers (par ex. dividendes, intérêts perçus, etc.) et dépenses financières (intérêts payés, remboursement de prêts, etc.). Pour les collectivités publiques, le flux de trésorerie est un indicateur provenant d'une activité de financement, lequel aide à évaluer les exigences futures des créanciers envers les collectivités publiques. Voir également la recommandation MCH2 n° 10.
Flux de trésorerie provenant des activités d'investissement	Le flux de trésorerie provenant des activités d'investissement est le solde résultant des recettes d'investissement et des dépenses d'investissement, épuré des postes sans effet sur les caisses. Pour les collectivités publiques, le solde est généralement négatif, car les investissements publics ne sont pas couverts par des recettes d'investissement. L'indice permet de déterminer combien de charges sont opérées pour les ressources qui génèrent à l'avenir des recettes et des flux de trésorerie. Voir également la recommandation MCH2 n° 10.
Fonds propres	Dans l'économie privée, les fonds propres représentent la partie du capital qui, dans une entreprise, appartient directement au propriétaire d'entreprise, c'est à dire la partie non financée par des tiers. Pour une collectivité publique, les fonds propres représentent la partie inscrite au passif du bilan, laquelle n'est pas un capital de tiers. Les fonds propres peuvent également être négatifs (découvert du bilan).
Fonds propres (tableau des)	Le tableau des fonds propres présente les motifs des modifications dans les fonds propres. Voir également la recommandation MCH2 n° 11. Le tableau des fonds propres est un compte dans lequel les motifs des modifications sont présentés dans les différents éléments des fonds propres (réserve, fonds propres dans le sens strict du terme).
Fortune nette	Excédent des postes de l'actif du bilan par rapport aux postes du passif. Elle provient d'excédents de revenus du compte de résultats et permet de couvrir d'éventuels futurs excédents de charges. Il s'agit de la situation opposée au découvert.
Frein à l'endettement	Mécanisme inscrit dans la loi sur les finances qui impose le respect de certaines valeurs limites en termes d'indicateurs financiers (degré d'autofinancement et degré de couverture des revenus déterminants) lors de la présentation du budget et de la clôture des comptes.
Frein aux dépenses	Mécanisme imposant une majorité qualifiée (3/5) lors des votes du Grand Conseil pour l'acceptation des dépenses importantes ainsi que l'augmentation des recettes fiscales.
Garantie	Une garantie désigne un état de fait d'où découle à l'avenir un engagement qui repose sur des bases légales précises. La définition englobe tant les engagements conditionnels (par ex. les cautionnements, les garanties, responsabilité en cas de cession de créance, droit de gage) que les faits à caractère conditionnel (par ex. les déficits de garantie, clauses pénales, pénalités financières ou risques de contentieux).
Garanties (tableau des)	Le tableau des garanties présente tous les états de fait dont pourrait découler à l'avenir un engagement important (appelés engagements conditionnels ou passifs éventuels).
GEM	Entité gérée par enveloppe budgétaire et mandat de prestations.
Immobilisation	Dans le MCH2, une immobilisation est définie comme une opération financière à laquelle s'oppose une valeur librement réalisable et qui conduit simplement au regroupement au sein du patrimoine financier.
Immobilisations (tableau des)	Le tableau des immobilisations est un supplément au bilan (généralement en annexe), qui informe sur l'évolution des valeurs des différentes positions de bilan des actifs immobilisés. Voir également les recommandations MCH2 n° 8 et n° 12.

Impôts	Revenus (fiscaux) perçus par la collectivité publique sans condition (pas de contrepartie) en vertu de sa souveraineté. Pris dans son sens technique, l'impôt est perçu principalement en fonction d'une certaine situation économique réalisée en la personne de l'assujetti, soit lors de l'obtention d'une somme d'argent (salaire), soit lors de l'utilisation de cette somme (consommation). La Confédération, les cantons et les communes perçoivent des impôts dans leur domaine de souveraineté, afin d'assumer les tâches qui leur sont confiées.
Imputations internes	Opérations comptables entre entités administratives faisant partie d'un même budget. Dans le compte de résultats, le total des charges doit être égal au total des revenus.
Indicateurs financiers	Ratios calculés sur la base de certaines données quantitatives pour une période donnée. Ils permettent des comparaisons dans le temps ainsi qu'entre les collectivités publiques. Les principaux indicateurs financiers sont le degré d'autofinancement, la capacité d'autofinancement, la quotité des intérêts, la dette par habitant, etc.
Institution	Dans Institutions, sont regroupés les fonds personnels et matériels qui servent à l'exécution durable de tâches précises. Les institutions peuvent être de droit public ou de droit privé. Elles peuvent également être organisées de manière dépendante ou indépendante.
Insuffisance de financement	Moyens financiers que la collectivité doit emprunter pour exécuter les tâches publiques. L'insuffisance de financement découle du compte de résultats et du compte des investissements. Elle induit en principe (toutes choses étant égales par ailleurs) une augmentation des dettes figurant au passif du bilan.
Intérêts passifs	Intérêts dus pour l'emploi de fonds étrangers lorsque la collectivité publique emprunte. Il s'agit de charges dites financières.
Intérêts passifs (poids des)	Indicateur financier qui exprime les intérêts passifs en pourcent des recettes fiscales directes.
Investissement (dépense d')	Dépense pour l'acquisition, la réalisation ou l'amélioration de valeurs patrimoniales durables. Selon le MCH2, il s'agit des dépenses d'une durée d'utilisation de plusieurs années, qui sont inscrites à l'actif, en particulier les investissements matériels et les contributions à des investissements, et les prêts et participations du patrimoine administratif. Les investissements nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques figurent dans le patrimoine administratif au bilan.
Investissement (effort d')	Indicateur financier qui exprime les investissements nets en pourcent des dépenses courantes.
Investissements nets	Dépenses d'investissements qui sont financées puis couvertes par les propres moyens de la collectivité. Le niveau des investissements nets se calcule en soustrayant les recettes d'investissements (subventions acquises ou prestations de tiers) du montant des dépenses brutes.
IPSAS	Les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) sont une publication de l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), dénommé autrefois Public Sector Committee de l'International Federation of Accountants (IFAC-PSC). L'IPSAS Board est, comme l'IAS ou la RPC suisse, une commission reposant sur une large représentation, qui analyse les questions de la comptabilité publique dans un contexte international. Dans cette commission, des représentants de différents États, de la banque mondiale, du fonds monétaire international et d'autres parties prenantes sont représentés.

Méthode de la mise en équivalence	La méthode de la mise en équivalence est une méthode de consolidation dans laquelle les fonds propres proportionnels ou la quote-part du résultat de la période de l'entité contrôlée sont enregistrés dans le bilan consolidé ou le compte de résultats.
Participation	Une participation dans le sens du MCH2 est définie non seulement comme une participation en termes de capital, comme par ex. les assurances d'immeubles ou des banques cantonales, mais également comme une organisation à laquelle la collectivité paie des contributions d'exploitation importantes (financements importants) ou qui sont influencés de manière significative (gestion importante).
Participations (tableau des)	Le tableau des participations présente toutes les participations en capital et les entreprises que la collectivité influence de manière déterminante. Voir également la recommandation MCH2 n° 12.
Parts à des revenus	Part légale d'une collectivité à un revenu encaissé par une autre collectivité. L'affectation est laissée au libre choix de la collectivité bénéficiaire. Ces charges et revenus sont dits "de transferts".
Passif	Les passifs sont situés dans la partie droite du bilan. Au passif, est présentée la manière selon laquelle l'approvisionnement en capital (c'est-à-dire les moyens financiers) a été effectué dans le cadre du financement (collecte des fonds). Les passifs se répartissent généralement dans les deux catégories principales Capital de tiers et Fonds propres. Le capital de tiers se compose en général des engagements de remboursements exigibles légalement, tandis qu'il n'existe pas d'engagements de remboursement pour les fonds propres.
Patrimoine (biens du)	Les biens du patrimoine sont des actifs à caractère d'investissement et contiennent ou permettent une utilisation de plusieurs années, nouvelle, étendue ou prolongée, et ce de manière quantitative et/ou qualitative.
Patrimoine (structure du)	La structure du patrimoine (ou également structure du capital) est la composition au bilan du patrimoine du côté des actifs du bilan, par ex. la répartition en actifs circulants et actifs immobilisés.
Patrimoine administratif	Le patrimoine administratif comprend tous les actifs non réalisables, donc en principe inaliénables, nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques prévues dans la Constitution et les lois.
Patrimoine financier	Le patrimoine financier comprend tous les actifs qui peuvent être vendus sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques.
Péréquation financière	La péréquation financière porte au sens large sur tous les transferts financiers entre collectivités publiques de différents niveaux, que ces transferts aient pour but d'inciter à accomplir des tâches étatiques (par ex. octroi de subventions afin d'encourager la construction et l'entretien du réseau routier) ou de compenser des disparités de capacité financière (réduction des disparités entre cantons riches et cantons pauvres). Au sens étroit, la péréquation vise à une redistribution plus équilibrée des ressources entre collectivités, et à une compensation des charges structurelles excessives de ces dernières (par ex. régions de montagne et villes).
Période comptable	La période comptable est la période à laquelle se réfère le compte de résultats. Elle s'élève généralement à une année entière (exercice). Les charges et les revenus sont délimités dans le temps sur la période comptable, selon le principe du "accrual accounting".

Plan financier	Instrument qui oriente sur le développement probable à moyen terme des charges et des revenus du compte de résultats et du compte des investissements. Alors que le budget porte sur les ressources nécessaires l'année suivante, le plan financier définit les besoins pour les années ultérieures (en principe 3 ans), en fonction des priorités politiques. Il indique également comment pourvoir à ces besoins (impôts existants, hausses d'impôts, surcroît d'endettement). S'appuyant sur diverses hypothèses concernant l'évolution de l'économie, il montre quelle est l'évolution des finances et s'il y a lieu d'intervenir pour atteindre l'équilibre budgétaire.
Point d'impôt (valeur du)	Le point d'impôt permet de mesurer la richesse des contribuables d'une commune, ce dernier est calculé sur le produit de l'impôt des personnes physiques uniquement. Le volume total du produit de l'impôt d'une commune est tributaire de la catégorie de ses contribuables (marié, célibataires, etc.) et de la structure des revenus de sa population (commune rurale ou commune urbaine), le revenu moyen pouvant dès lors fortement varier d'une commune à l'autre. Afin de permettre une comparaison intercommunale le point d'impôt est ramené au nombre d'habitant.
Préfinancements	Les préfinancements sont des réserves qui sont créées pour des projets non définis.
Principe d'annualité	En vertu du principe d'annualité, les crédits budgétaires ne sont généralement disponibles que pour un exercice et échoient à la fin de l'année en question.
Principe d'échéance	Comptabilisation des charges au moment où elles sont engagées et au moment où les revenus sont facturés. Ce principe s'oppose au principe de caisse qui prévoit la comptabilisation des charges au moment où elles sont payées et les revenus au moment où ils sont encaissés.
Principe de prudence	Dans la comptabilité publique, le principe de la prudence signifie que les actifs immobilisés font l'objet d'une évaluation faible, pour ne pas présenter trop de valeur. L'évaluation prudente a des raisons variées, elle est entre autres utilisée car les actifs publics immobilisés sont difficiles à évaluer et qu'ils ont seulement une valeur d'utilisation, mais pas de valeur commerciale. Selon le principe de prudence, les actifs sont amortis plus fortement, comme il correspond à la perte de valeur effective en raison de l'utilisation et crée ainsi des réserves latentes.
Principe des droits constatés	Le principe des droits constatés prévoit la comptabilisation de factures émises ou de factures reçues.
Principe de spécialité	En vertu du principe de spécialité, les crédits budgétaires doivent être dépensés conformément à leur destination initiale et dans les limites autorisées.
Principes d'évaluation	Les principes d'évaluation sont des principes d'après lesquelles les positions du bilan sont évaluées dans la présentation des comptes. Une évaluation peut par ex. avoir lieu à la valeur nominale, à la valeur vénale ou au coût d'acquisition.
Produit brut	Représenter une valeur brute signifie la représenter dans son intégralité, sans compensation de charges et de revenus.
Provisions (tableau des)	Le tableau des provisions est un relevé de toutes les provisions existantes. Voir également la recommandation MCH2 n° 12.
Quotité de la charge financière	Indicateur financier qui exprime les amortissements du patrimoine administratif et les intérêts nets en pourcent des revenus déterminants.
Quotité des intérêts	Indicateur financier qui exprime les intérêts nets en pourcent des revenus déterminants.

Recettes	Le MCH2 définit les recettes comme des paiements de tiers, qui accroissent le patrimoine ou qui sont effectuées comme contre-prestation de la vente d'éléments du patrimoine administratif ou en rapport avec la création du patrimoine administratif.
Recettes affectées	Les recettes affectées sont des recettes prévues pour un objet précis, par ex. les frais de parking qui sont ensuite utilisés pour l'entretien du même parking.
Recettes d'investissement	Selon le MCH2, il s'agit, outre les investissements, notamment des recettes provenant de la vente de biens d'investissement et de remboursements de contributions à des investissements, de remboursements de prêts du patrimoine administratif et de remboursements ou ventes de participations du patrimoine administratif.
Recettes fiscales directes	Impôts sur le revenu et la fortune versés par les personnes physiques et impôts sur le bénéfice et le capital versés par les personnes morales.
Réévaluation	La réévaluation, ou "restatement" en anglais, désigne la procédure de première évaluation des comptes de valeurs selon les directives d'évaluation du MCH2. Une réévaluation est aussi une inscription au passif dans un compte de bilan en tant que contrepartie à un actif trop élevé porté au bilan, ou (plus rarement) une inscription à l'actif dans un compte de bilan en tant que contrepartie à un actif trop faible porté au bilan.
Réévaluation (réserve de)	Le compte "réserve de réévaluation" sert à ce que les revalorisations et dévalorisations du patrimoine financier à la date de la réévaluation n'exercent pas d'effets sur les résultats ni d'incidence excessive sur le coefficient annuel. Il a, dans le cas d'une évaluation selon le principe "true-and-fair" et, lors d'une situation trop élevée des réserves après réévaluation, pour objectif de comptabiliser durant les années suivantes les amortissements - éventuellement trop élevés - sur ce compte, de sorte que ces amortissements n'affectent pas le compte des résultats ou le coefficient annuel de manière disproportionnée durant les années suivantes.
Résultat extraordinaire	Le résultat extraordinaire est la différence entre les charges extraordinaires et les revenus extraordinaires. (charges et revenus sont considérés comme extraordinaires si l'on ne pouvait en aucune manière les envisager et s'ils ne font pas partie de l'activité opérationnelle).
Résultat opérationnel	Le résultat opérationnel est le résultat provenant des activités de la collectivité. Il s'agit de la somme du résultat provenant des activités d'exploitation et du résultat provenant des financements. Il se distingue du résultat extraordinaire, car il découle de l'activité d'exploitation régulière et qu'il n'a pas de caractère extraordinaire (synonyme: résultat ordinaire).
Revenu	Un revenu est le résultat d'un processus de production, exprimé dans la valeur de la nature et de la quantité des biens et services. On peut également définir un revenu comme une transaction de la comptabilité d'exploitation entraînant au final une augmentation de la fortune ou une diminution du découvert. Dans le MCH2, les revenus caractérisent l'augmentation totale de valeur au sein d'une période définie.
Revenus déterminants	Total des revenus du compte de fonctionnement sans les subventions à redistribuer ni les imputations internes. Notion utilisée pour calculer plusieurs indicateurs.
Statistique financière	La statistique financière est une statistique de synthèse qui présente sur une base comparable les présentations du patrimoine, de la situation financières et des résultats des budgets publics (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques) ainsi que la structure de leurs dépenses par domaines. Les indicateurs économiques d'ordre général tels que la quote-part de l'Etat, le taux de déficit, la quote-part fiscale et le taux d'endettement de l'Etat en découlent.

Subventions accordées	Prestations financières à fonds perdu de la collectivité, inscrites dans la loi et versées à d'autres collectivités publiques, à des organisations semi-étatiques et privées ainsi qu'à des personnes physiques. On distingue les aides financières qui incitent des tiers à poursuivre dans la direction souhaitée, les aides financières individuelles qui sont accordées aux personnes en difficulté (aide matérielle) et les indemnités, qui sont versées à des particuliers, des entreprises publiques et privées, aux cantons et aux communes, et qui permettent d'atténuer ou de compenser complètement la charge résultant de l'exécution de tâches publiques prescrites ou déléguées. Il s'agit de charges de transfert.
Subventions acquises	Prestations financières reçues d'une autre collectivité publique, servant à la couverture de charges spécifiques du compte de fonctionnement ou à stimuler la réalisation et l'acquisition de biens concernant le compte des investissements. Il s'agit de revenus de transfert.
Subventions à redistribuer	Prestations financières provenant d'une collectivité et destinées intégralement à une autre collectivité ou à un tiers. Comptablement, le total des subventions redistribuées (charges) est égal au total des subventions à redistribuer (revenus). Les montants ne font donc que transiter par le compte de résultats de la collectivité concernée.
Taxe	Contribution publique spéciale perçue par une collectivité ou un établissement pour une activité déterminée (par ex. déchets, eaux usées). Son montant est, dans la règle, proportionnel à la prestation demandée mais peut couvrir l'ensemble des frais de la prestation fournie.
Trésorerie	Moyens financiers pour maintenir constamment la capacité de paiement d'une collectivité.
True-and-fair-view (approche "true and fair")	Le principe de «true-and-fair-view» est un principe général de présentation des comptes, qui prévoit que les opérations financières doivent être représentées fidèlement aux faits. Ce principe, selon les normes IPSAS, exige en ce qui concerne la réévaluation (ou "restatement") que toutes les positions du bilan qui présentent des évaluations divergeant des valeurs effectives fassent l'objet d'une réévaluation. Cette procédure nécessiterait la dissolution de toutes les réserves latentes constituées par le passé et, par conséquent, une revalorisation dans la plupart des collectivités.

Liste des illustrations et des tableaux

Liste des illustrations

Illustration 1: Structure du projet MCH2	12
Illustration 2 : Gouvernance et système de pilotage intégré	15
Illustration 3 : Vision de la conduite par objectifs et prestations (COP).....	23
Illustration 4: Éléments entrant dans le calcul de l'enveloppe budgétaire	24
Illustration 5: Évolution du déficit structurel de l'Etat	33
Illustration 6: Mise en œuvre du mécanisme de maîtrise des finances	36
Illustration 7: Principaux changements dans les états financiers	51

Liste des tableaux

Tableau 1: Compte de résultats	53
Tableau 2: Flux de trésorerie	55
Tableau 3: État des capitaux propres	56
Tableau 4: Arbre de décision pour la consolidation	62
Tableau 5: Planification de la mise en œuvre de la loi et de la réglementation d'application	68

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
1.1 Buts de la nouvelle loi	3
1.2 Principaux changements apportés par la nouvelle loi.....	4
1.3 Articulation du présent rapport	6
2. CONTEXTE	7
2.1 Nouveau modèle de compte harmonisé des cantons et des communes (MCH2)7	
2.1.1 Historique	7
2.1.2 Objectifs du MCH2	7
2.1.3 Sources du MCH2	8
2.1.4 Destinataires du MCH2	8
2.2. Redressement des finances et réforme de l'Etat.....	9
2.3 Principales bases légales actuelles en matière financière.....	10
2.3.1 Constitution cantonale, du 24 septembre 2000 (RSN 101)	10
2.3.2 Loi sur les finances (LFIN), du 21 octobre 1980 (RSN 601).....	11
2.3.3 Loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 (RSN 171.1).....	11
2.3.4 Décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971 (RSN 601.10)	11
2.3.5 Loi sur les subventions (LSub), du 1 ^{er} février 1999 (RSN 601.8)	11
3. ORGANISATION DU PROJET ET OPTIONS DE DEPART	12
3.1 Organisation du projet.....	12
3.2 Options de départ	13
3.2.1 Choix des normes comptables applicables.....	13
3.2.2 Choix du mode de révision légal, total ou partiel	13
3.2.3 Loi unique pour l'Etat et les communes	14
3.2.4 Déclinaison des nouvelles dispositions légales	14
4. NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE	15
4.1 Vue d'ensemble	15
4.2 Programme de législature	17
4.3 Plan financier et des tâches	17
4.4 Gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations	20
4.5 Budget.....	25
4.6 Comptabilité analytique.....	26
4.7 Rapport de gestion	28
5. POLITIQUE FINANCIERE ET MAÎTRISE DES FINANCES	29
5.1 Rôle de la politique financière	29
5.2 Mécanismes de maîtrise des finances	31
6. DROIT DES CREDITS	40
6.1 Majorité qualifiée requise au Grand Conseil.....	40
6.2 Crédit d'engagement et crédit complémentaire	41
6.3 Crédit budgétaire et crédit supplémentaire.....	43
6.4 Report de crédit	45
6.5 Financement spécial	46
6.6 Préfinancement.....	48
6.7 Réserve de politique conjoncturelle	49

7. ETATS FINANCIERS	51
7.1 Vue d'ensemble	51
7.2 Bilan	52
7.3 Compte de résultats.....	53
7.4 Compte des investissements	54
7.5 Tableau des flux de trésorerie.....	55
7.6 Annexe	55
8. PRESENTATION DES COMPTES	57
8.1 Principes applicables	57
8.2 Etablissement du bilan, évaluation et amortissements	58
8.3 Consolidation des comptes	60
9. CONSEQUENCES.....	63
9.1 Conséquences financières et en personnel pour l'Etat.....	63
9.1.1 Retraitement des postes du bilan	63
9.1.2 Consolidation	64
9.1.3 Effectifs du personnel.....	64
9.1.4 Formation du personnel.....	65
9.1.5 Maîtrise des finances	66
9.2 Conséquences en matière informatique pour l'Etat.....	66
9.3 Conséquences pour les communes	66
9.4 Conséquences en matière de RPT	66
10. COMPATIBILITE DU PROJET AVEC LA REFORME DE L'ETAT ET LE REDRESSEMENT DES FINANCES	67
11. VOTE DU GRAND CONSEIL	67
12. PLANIFICATION DE LA MISE EN ŒUVRE	67
13. RESULTAT DE LA CONSULTATION DU PROJET	69
13.1 Réponse reçues.....	69
13.2 Principales thématiques relevées par les répondants	69
14. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS LEGALES.....	72
14.1 Commentaires du projet de loi	72
14.2 Commentaires des modifications d'autres dispositions légales (annexe à la LFinEC).....	93
15. CLASSEMENT D'INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	95
15.1 Projet de loi socialiste	95
15.2 Motion populaire de la coordination neuchâteloise.....	97
15.3 Postulats Marc-André Nardin	98
16. CONCLUSIONS	99
Loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC)	101

Annexe 1: Plan comptable MCH2	126
Annexe 2: Liste des entités autonomes de droit public entrant potentiellement dans le périmètre de consolidation de l'Etat	130
Annexe 3: Glossaire finances publiques et comptabilité.....	133
Liste des illustrations et des tableaux.....	144