

DÉPARTEMENT DES FINANCES
ET DE LA SANTÉ
SERVICE DES COMMUNES

Aux Conseils communaux

N/RÉF.: SCOM/PL

Neuchâtel, le 8 novembre 2017

Circulaire 04-2017 / Introduction du MCH2 et dispositions annexes

Madame la présidente,

Monsieur le président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

Dans le cadre de l'introduction du MCH2, nous avons le plaisir de vous transmettre la présente circulaire qui annule et remplace la directive 02-2017 du 22 mars 2017.

Cette circulaire reprend les dispositions non contestées de la directive précitée et reformule plus particulièrement les chiffres 5 et 6 de la directive 02-2017. La nouvelle formulation a été présentée et avalisée par le groupe technique MCH2. Elle garantit la liberté de manœuvre des communes en matière de mécanisme d'équilibre financier dans les limites de la loi. Par mesure de clarté et dans un souci d'harmoniser la définition des indicateurs financiers utilisés, le service des communes recommande toutefois aux communes d'utiliser dans l'application de leur mécanisme d'équilibre financier les mêmes définitions des indicateurs utilisés à des fins statistiques et à assouplir si besoin les exigences de leur règlement sur les finances en ne modifiant pas la définition de ces indicateurs financiers.

La présente circulaire précise aussi la manière de comptabiliser les redevances communales prélevées en lien avec l'approvisionnement électrique. Elle invite ensuite les communes à recourir à l'instrument des fonds de l'approvisionnement en eau potable et à celui de l'épuration des eaux usées prévus par la loi sur la protection et la gestion des eaux. Elle précise enfin, à la demande des communes qui consentent de gros investissements en faveur d'écoles et de collèges gérés par des syndicats intercommunaux, qu'il leur est possible de considérer ces dépenses comme celles consenties dans les chapitres autofinancés.

Enfin, répondant à une demande maintes fois émise, elle précise à l'attention des communes la nature des engagements des employeurs affiliés à prevoyance.ne dans le cadre de la recapitalisation de ladite caisse et ceux résultant du passage de prevoyance.ne d'un plan de prévoyance de base en primauté des prestations à un plan en primauté des cotisations.

1) Délai pour l'introduction du « paquet » MCH2

Nous rappelons aux communes que le délai pour l'introduction du MCH2 est fixé au **1^{er} janvier 2018**. Cela signifie que le budget 2018 devra être présenté avec l'ensemble des mesures prévues dans la LFinEC et le RFinEC.

2) Présentation des comptes (art. 24 LFinEC)

Le MCH2 introduit une standardisation dans le mode de présentation des comptes, c'est-à-dire l'ordre dans lequel doivent figurer les différents éléments dans le rapport des comptes et du budget.

A noter qu'une répartition administrative peut remplacer la fonctionnelle.

2.1) *Pour les comptes :*

1. Commentaires relatifs aux comptes - rapport succinct
2. Propositions et approbation + rapport fiduciaire
3. Bilan condensé
4. Compte de résultat à 3 niveaux par nature
5. Comptes de résultat et d'investissement condensés en fonctionnelle
6. Tableau des flux de trésorerie
7. Annexes :
 - 7.1 Principe comptable
 - 7.2 Etat du capital propre
 - 7.3 Tableau des provisions
 - 7.4 Tableau des garanties et participations
 - 7.5 Tableau des immobilisations
 - 7.6 Indications complémentaires
8. Contrôle des crédits
9. Indicateurs financiers
10. Détails des comptes
 - 10.1 Bilan à 5 positions
 - 10.2 Comptes de résultat : fonctionnelle à 4 positions et nature à 5 positions
 - 10.3 Comptes des investissements (idem : 4 fonct. et 5 nature)

2.2) *Pour le budget :*

1. Commentaires relatifs au budget- rapport succinct
2. Propositions et approbation
3. Compte de résultat à 3 niveaux par nature
4. Comptes de résultat et d'investissement condensés en fonctionnelle
5. Plan financier et des tâches
6. Contrôle des crédits
7. Indicateurs financiers
8. Détails des comptes
 - 7.1 Comptes de résultat : fonctionnelle à 4 positions et nature à 5 positions
 - 7.2 Comptes des investissements (idem : 4 fonct. et 5 nature)

3) Retraitement du patrimoine financier (art. 45 RLFineC)

Ce retraitement doit s'effectuer au plus tard durant l'année 2017.

Nous attirons particulièrement l'attention des communes sur une évaluation prudente de leur patrimoine, en particulier pour les immeubles. En effet, avec la méthode de la valeur de rendement, un taux d'actualisation trop bas risque d'engendrer des pertes ultérieures importantes et cas d'aliénation ou de réévaluation du bien correspondant.

Dans cette optique, nous conseillons aux communes de solliciter un conseil externe (fiduciaire, expert immobilier ou autre) pour une évaluation au plus proche de la valeur réelle de leur patrimoine.

La **première** réévaluation se comptabilise directement de l'actif au passif, sans passer par les comptes de résultat. Par contre, les évaluations suivantes interviendront au travers du fonctionnement :

- Les plus ou moins-values dans les comptes de financement (34/44).
- Les attributions ou prélèvements à la réserve de retraitement dans les résultats extraordinaires (38/48).

Nous précisons que l'article 61 alinéa 3 du RLFineC sur la dissolution de la réserve liée au retraitement du patrimoine financier a été **supprimé** par décision du Conseil d'Etat.

Dans l'attente d'une prochaine décision sur l'utilisation de cette réserve, nous invitons les communes à **maintenir** cette réserve en l'état.

La proposition sur son affectation future ira vraisemblablement dans le sens d'un parallèle avec celle du patrimoine administratif, soit 50% pour les évaluations futures du patrimoine financier.

4) Plan financier et des tâches (art. 14 LFinEC)

Le plan financier est établi chaque année pour les trois ans qui suivent le budget. Ce plan doit permettre à l'exécutif d'avoir un contrôle sur les **charges et revenus** présumés de la période ainsi que sur les **investissements**.

Si les résultats s'écartent de l'équilibre budgétaire et du frein à l'endettement, l'exécutif prendra les mesures adéquates pour remédier aux déséquilibres attendus.

Une implémentation par Abacus étant trop lourde et peu productive, une procédure manuelle sur fichier Excel sous forme de compte de résultat à trois niveaux apparaît comme la plus appropriée.

Une proposition pour adapter le dispositif législatif et permettre aux communes d'établir leur plan financier et des tâches à choix selon la classification fonctionnelle ou par nature de charges sera discutée prochainement au sein de l'organe technique chargé du suivi de la législation et des normes en matière financière (OTS).

5) Statistiques financières (art. 57 RLFineC)

Le MCH2 introduit la publication, pour les comptes et le budget, d'indicateurs financiers pour mesurer la santé financière de la commune. Ces indicateurs sont autant d'outils de pilotage utiles et indispensables aux autorités communales afin d'éclairer la situation et l'avenir des données financières de leur commune.

Quatre de ces indicateurs sont prioritaires et obligatoires, d'autres étant disponibles pour une analyse plus complète. La procédure est, pour l'instant, manuelle.

Les formules de ces indicateurs et des chiffres clés figurent dans l'annexe 3 du RLFineC.

Les communes demeurent libres de définir dans leur réglementation (règlement communal des finances) leur propre mécanisme d'équilibre financier, comprenant au minimum une règle contraignante à l'autofinancement des investissements, et d'en définir les modalités concrètes.

L'Etat, pour des raisons de clarté et d'uniformité, recommande toutefois aux communes de se référer dans leur mécanisme d'équilibre financier aux mêmes indicateurs que ceux utilisés à des fins statistiques et qui sont définis dans l'annexe 3 RLFinEC et à assouplir si besoin les exigences de leur règlement sur les finances en termes de degré d'autofinancement en ne modifiant pas la définition des indicateurs financiers. Cette recommandation n'est toutefois pas obligatoire.

6) Réserve de politique conjoncturelle (art. 40 RLFinEC)

Hors opérations de retraitement du bilan, l'attribution à la réserve ne peut intervenir que si son niveau ne dépasse pas 5% des charges brutes (y compris le gr. 39) du dernier exercice clôturé et que le résultat de l'exercice reste excédentaire ou à l'équilibre (art. 50 LFinEC).

Le prélèvement à la réserve peut intervenir lors des cas mentionnés à l'alinéa 1 de l'art. 40 et l'incidence financière doit représenter au moins 1% des charges brutes (y compris le gr. 39) du dernier exercice clôturé.

Le prélèvement ne peut excéder 50% du montant de la réserve inscrite au bilan, ni dépasser la somme des incidences négatives justifiant le recours à la réserve.

Les mouvements sur cette réserve interviennent au-travers des résultats extraordinaires.

Il résulte de différents échanges, en particulier avec les représentants communaux réunis au sein du groupe technique MCH2, que la période de référence déterminante pour calculer le montant des prélèvements autorisés devrait être étendue pour mieux tenir compte de la durée des cycles conjoncturels.

Il est prévu de saisir l'organe technique chargé du suivi de la législation et des normes en matière financière (OTS) d'une proposition qui tienne compte des souhaits exprimés par différentes communes.

Les communes et syndicats seront informés en temps utile du résultat de ces travaux.

7) Facture sociale

Pour des questions de statistiques cantonales, nous attendons des communes qu'elles répartissent les montants de la facture sociale fournis par le SASO, selon la liste des comptes détaillés ci-dessous.

Imputation facture sociale	Bourses d'études	Subsides LAMal	FIP, financement LACI	Aide sociale	Intégration socio-professionnelle	Lutte contre la fraude	Alfa Sal	Avances de contribution d'entretien	Social privé
Fonctionnelle MCH2	23000	51200	55100	57200	55200	57200	54100	54300	57900
Nature MCH2	36110.xx	36110.xx	36110.xx	36110.xx	36110.xx	36110.xx	36110.xx	36110.xx	36110.xx

* nouveau en 2017

*

*

8) Imputations internes

Pour les mêmes raisons, les communes doivent mentionner les groupes 39 et 49 dans le compte de résultat condensé à trois niveaux, ou au minimum dans les commentaires relatifs aux comptes avec leur détail d'imputations.

9) Redevances communales en lien avec l'approvisionnement électrique

En application de la loi sur l'approvisionnement électrique, du 25 janvier 2017, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018, les communes sont habilitées à percevoir une redevance pour l'utilisation du domaine public et une redevance à vocation énergétique.

Le DDTE vous a transmis en date du 25 octobre dernier ce mois un règlement type communal permettant de percevoir ces redevances et les modalités relatives à la fixation du montant des redevances.

Nous vous informons ici des modalités comptables relatives à ces redevances :

Redevance pour l'utilisation du domaine public : 42400.xx

Redevance à vocation énergétique : 42400.xy

Les communes peuvent constituer un fonds communal alimenté par la redevance à vocation énergétique en prévision de projets liés à l'optimisation énergétique.

Fonds à vocation énergétique enregistré comme capital propre : 29106.xy

Attribution/prélèvement au fonds communal à vocation énergétique : 35110.xy / 45110.xy

Prélèvement pour investissements : 6109

10) Fonds communal sur l'approvisionnement en eau et l'épuration des eaux usées

En application de la loi sur la protection et la gestion des eaux, du 2 octobre 2012, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2015, les communes ou les syndicats intercommunaux peuvent créer deux fonds dans le domaine de la gestion de l'eau potable.

Un fonds destiné à préfinancer des investissements dans le domaine de la gestion et de l'approvisionnement en eau potable (fonds de l'approvisionnement) et un fonds destiné à financer des frais de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des ouvrages et installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux et qui répond au principe de maintien de la valeur des installations (fonds de l'épuration des eaux usées).

La création de ces fonds requiert l'établissement d'une planification des investissements, des charges et des revenus à venir pour les 15 prochaines années pour celui de l'approvisionnement (planification qui doit être adressée au SENE) et l'établissement d'un plan général d'évacuation des eaux (PGEE ou PGEER) pour celui de l'épuration des eaux usées.

Nous encourageons les communes et les syndicats intercommunaux à utiliser les outils précités, qui auront aussi comme mérite de donner une meilleure assise aux tarifs de l'eau potable et aux taxes sur l'épuration des eaux usées dans la perspective d'un contrôle de ces tarifs et taxes par la surveillance des prix en permettant d'alimenter ces fonds avec les excédents des comptes d'exercice.

Les modalités comptables relatives au fonds communal de l'approvisionnement en eau potable et à celui de l'épuration des eaux usées doivent encore être présentées au groupe technique MCH2 avant d'être validées. Vous serez tenus informés de la suite donnée à ce dossier.

11) **Autofinancement des dépenses d'investissements entreprises dans les écoles et les collèges communaux dont la gestion est assurée par un syndicat scolaire**

Par circulaire en date du 2 octobre 2015, nous vous avons informé de la possibilité pour les communes de ne pas considérer, dans le calcul du degré d'autofinancement des investissements, celles de leurs dépenses d'investissements opérées dans les domaines autofinancés, au motif que l'obligation d'adapter les taxes de manière à équilibrer le bilan du chapitre considéré de ces domaines n'imposait pas à ces dépenses d'investissement de respecter la limite touchant les dépenses d'investissement générales de la commune. Le corollaire de cette mesure est cependant de sortir du calcul de la marge d'autofinancement les amortissements générés par les dépenses d'investissements entrepris dans les chapitres autofinancés.

Cette approche dite alternative, bien que proposée aux communes, n'est toutefois pas recommandée par le Service des communes, lequel privilégie la méthode intégrée, quitte pour les communes à devoir déroger de temps à autre à leur mécanisme d'équilibre financier lorsqu'elles doivent consentir de gros investissements. Cette approche a pour elle la simplicité et l'adéquation avec la structure juridique de la commune.

Sollicité par différentes communes sur la question du traitement à réserver aux investissements consentis en faveur d'équipements ou de bâtiments scolaires communaux dont les charges sont financés par un syndicat dont la commune est partenaire, considérant le mode de financement de ces équipements et bâtiments qui ne tient pas compte de l'origine des élèves les fréquentant, nous considérons comme admissible de considérer ces dépenses d'investissements de la même manière que celles effectuées dans les chapitres autofinancés, pour les communes qui souhaitent recourir à l'approche dite alternative. En conséquence, pour les communes qui auraient choisi l'approche dite alternative, il leur est loisible de ne pas considérer les dépenses consenties en faveur des écoles dans leur calcul du degré d'autofinancement de leurs investissements.

12) **Engagements dans le cadre de la recapitalisation de prévoyance.ne et du passage d'un plan de prévoyance de base en primauté des prestations à un plan en primauté des cotisations**

Sollicités à plusieurs reprises sur les obligations des employeurs affiliés à prévoyance.ne résultant de la recapitalisation de ladite caisse et du passage d'un plan de prévoyance de base en primauté des prestations à un plan en primauté des cotisations, nous vous communiquons les informations suivantes :

- a) *Provisions constituées pour financer le passage du degré de couverture des engagements de prévoyance.ne de 80% à 100%*

Le Grand Conseil ayant abrogé par loi du 24 mai 2016 l'obligation de financer au plus tard en 2039 les conséquences de l'obligation d'instituer un plan de prévoyance de base en primauté des cotisations dès que le taux de couverture des engagements de prévoyance.ne atteint 80%, qu'il avait imposée par la loi du 26 juin 2013, l'obligation des employeurs de la fonction publique neuchâteloise de financer les conséquences du passage d'un taux de couverture de 80% à 100% est devenue caduque. Partant, les provisions qui ont été constituées à cette fin n'ont plus lieu d'être et doivent en toute bonne logique comptable être dissoutes.

- b) *Provisions constituées pour financer le découvert technique entre le taux de couverture actuel des engagements de prévoyance.ne et 80 ou 100% de ce taux*

Les diverses mesures prises en application de la loi du 26 juin 2013, qui ont touché les employeurs comme les fonctionnaires et les employés de la fonction publique neuchâteloise, devaient permettre à prévoyance.ne d'atteindre les objectifs fixés par le

droit fédéral aux caisses de prévoyance publiques. Comme il n'est pas possible d'identifier, parmi les mesures prises touchant les employeurs - augmentation des cotisations ordinaires, rééchelonnement des cotisations et rappels -, la part des prestations d'assainissement ou relevant de l'assainissement, une provision ne peut pas être constituée aujourd'hui à ce titre. En effet, seules les prestations d'assainissement peuvent faire l'objet d'une provision, pas les cotisations ordinaires qui doivent être considérées comme des charges de fonctionnement normales. Une provision ne peut en effet pas être constituée pour financer des charges de fonctionnement normales d'exercices à venir.

Les mesures telles que l'augmentation de l'âge de la retraite ou la demi-indexation des rentes ne sont pas des mesures d'assainissement frappant les employeurs. En conséquence, aucune provision ne peut être constituée à cet effet.

Comme nous vous l'indiquons dans notre circulaire en date du 20 septembre 2016, les montants de la part non couverte des engagements LPP que les communes doivent garantir en vertu de la loi devront figurer en annexe du bilan pour les montants communiqués chaque année par prévoyance.ne, et ce dès la présentation des états financiers selon les normes du MCH2 au plus tard.

c) Provisions constituées pour financer les mesures d'accompagnement prévues dans le cadre du passage de prévoyance.ne d'un plan de prévoyance de base en primauté des prestations à un plan en primauté des cotisations

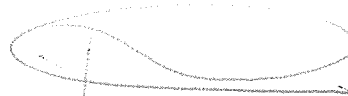
Les mesures prévues par ce changement de paradigme entraînent des effets non négligeables sur les finances des communes, effets qui ont été communiqués aux communes dans le cadre de la consultation de ces dernières sur le projet de réforme. Le Conseil d'Etat a adopté le rapport et le projet de loi y relatif qu'il a transmis au Grand Conseil le 4 octobre dernier.

N'étant pas encore définitivement adoptées, les mesures prévues dans le rapport ne doivent pas entraîner la création d'une provision sur l'exercice 2017. Si les communes devaient néanmoins estimer judicieux de provisionner les montants de ces mesures, dans le contexte actuel de retraitement de leur bilan, les organes de révision ne manqueraient vraisemblablement pas d'émettre une réserve de non-conformité des comptes de l'exercice audité.

En vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Madame la présidente, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, l'expression de notre considération distinguée.

Service des communes :

Le chef de service



Pierre LEU

N.B. transmission par courrier électronique uniquement

Copie : aux organes de révision