



Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la révision partielle du règlement communal sur les finances

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

1 Introduction

Par le présent rapport, le Conseil communal sollicite le Conseil général pour réviser partiellement le règlement communal sur les finances (RCF), du 19 novembre 2015¹.

Pour rappel, la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, et son règlement d'application (RLFinEC), du 20 août 2014, sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2015, dans l'optique d'introduire les nouvelles normes comptables des collectivités publiques « MCH2 ». Dans les limites imposées par la législation cantonale, et sur la base d'un règlement type développé par le service des communes, chaque commune a ensuite élaboré son propre règlement communal, afin de définir certaines modalités d'application.

Le Conseil général de La Tène a adopté le RCF le 19 novembre 2015.

Après cinq ans d'utilisation, certaines modifications apparaissent nécessaires pour le Conseil communal. Elles vous sont détaillées ci-après.

2 Modifications article par article

Article premier – Désignation de l'organe de révision des comptes

Le dernier appel d'offres pour la révision de nos comptes communaux a démontré que peu de fiduciaires étaient intéressées par un mandat trop court, car la première année nécessite souvent un plus gros investissement en termes de mise à jour des connaissances.

Il est proposé d'étendre la possibilité d'attribuer un mandat sur deux exercices au maximum, tout en laissant la possibilité de reconduire celui-ci.

Titre marginal	Avant	Après
Désignation de l'organe de révision des comptes	<p>Article premier</p> <p>¹Le Conseil général désigne l'organe de révision, sur proposition du Conseil communal et préavis de la commission financière.</p> <p>²L'organe de révision est désigné pour le contrôle annuel. Son mandat prend fin avec l'approbation des comptes annuels. Une ou plusieurs reconductions sont possibles, dans les limites des règles d'audit applicables aux organes de révision agréés.</p> <p>³Peuvent être désignés comme organes de révision une ou plusieurs personnes physiques ou morales ou des sociétés de personnes agréées.</p> <p>⁴Le Conseil communal informe le service des communes de l'entrée en fonction de l'organe de révision.</p>	<p>Article premier</p> <p>¹ (<i>inchangé</i>)</p> <p>²L'organe de révision est désigné pour le contrôle d'un à deux exercices. Son mandat prend fin avec l'approbation des derniers comptes annuels pour lesquels il a été désigné. Une ou plusieurs reconductions sont possibles, dans les limites des règles d'audit applicables aux organes de révision agréés.</p> <p>³ (<i>inchangé</i>)</p> <p>⁴ (<i>inchangé</i>)</p>

¹ Le RCF dans sa version actuellement en vigueur est consultable sur le site internet communal ([rubrique Politique / Réglementation communale](#))

Article 5 – Degré d'autofinancement

Le calcul du degré d'autofinancement tel que décrit dans notre RCF ne correspond plus à notre pratique et aux directives qui ont été communiquées par le service des communes. Il serait nécessaire d'adapter cet article.

Toutefois, selon une récente information du Service des communes, la LFinEC devrait être modifiée dans le courant de l'année 2021, notamment en ce qui concerne les règles d'autofinancement. Ainsi, il nous semble opportun d'analyser plus en détail les différentes variantes de frein à l'endettement qui seront possibles à l'avenir, avant de proposer une révision de cet article au Conseil général.

Article 10 – Compétences et procédure (crédit complémentaire)

La mention « tous crédits confondus » oblige actuellement le Conseil communal à prendre sur sa compétence financière de 150'000 francs, prévue également pour le compte de résultats, même si le crédit d'engagement a été prévu au budget des investissements et validé par le Conseil général.

Or, en fonction de la taille de notre commune, le seuil d'activation (mise au bilan) obligatoire des dépenses est fixé à 5'000 francs selon l'art. 43 RLFInEC. L'activation d'une dépense du patrimoine administratif doit se faire au travers du compte des investissements. Toute dépense du compte des investissements nécessite un crédit d'engagement.

De ce fait, pour réaliser des « petits » investissements en regard de la taille de notre commune, les dispositions réglementaires actuelles obligent le Conseil communal, dans tous les cas, soit à utiliser sa compétence financière globale et à limiter sa marge de manœuvre pour le compte de résultats, soit à passer par le processus de validation par le Conseil général.

Au vu de ce qui précède, il est proposé de fixer une limite de compétence financière séparée pour les crédits d'engagement.

Dans les communes connaissant un mécanisme similaire, les limites qui ont été fixées dans leur RCF sont les suivantes :

	Grande Béroche	Ville de Neuchâtel (avant fusion)	Chaux-de-Fonds	Le Locle
Montant limite par crédit, en francs	100'000	200'000	150'000	100'000
Montant max. par exercice, en francs	400'000	2'500'000	1'000'000	Sans limite

La modification de cette disposition ne permettra pas au Conseil communal d'engager plus de dépenses que celles prévues au budget. Si le crédit d'engagement n'aura pas été inscrit au budget voté par le Conseil général, il nécessitera alors un crédit supplémentaire à prendre sur la compétence financière du Conseil communal (voir art. 12).

Titre marginal	Avant	Après
Compétences et procédure	<p>Art. 10</p> <p>¹Le Conseil communal peut ouvrir un nouveau crédit d'engagement ou décider un crédit complémentaire jusqu'à un montant de 30'000 francs dans la limite de 150'000 francs tous crédits confondus.</p> <p>²Dans la mesure où un crédit complémentaire est rendu nécessaire par le renchérissement, le Conseil communal décide de son ouverture quel qu'en soit le montant, pour autant que l'autorisation des dépenses contienne une clause d'indexation des prix.</p> <p>³Lorsqu'il n'est pas compétent pour engager lui-même une dépense, le Conseil communal demande le crédit d'engagement au Conseil général, qui l'adopte sous la forme d'un arrêté.</p> <p>⁴La durée d'un crédit d'engagement n'est limitée que si l'arrêté du Conseil général ouvrant le crédit le prévoit.</p>	<p>Art. 10</p> <p>¹Le Conseil communal peut ouvrir un crédit d'engagement ou décider un crédit complémentaire jusqu'à un montant de 50'000 francs par objet, dans la limite de 200'000 francs par exercice</p> <p>² (<i>inchangé</i>)</p> <p>³ (<i>inchangé</i>)</p> <p>⁴ (<i>inchangé</i>)</p>

Titre marginal	Avant	Après
	<p>⁵Un crédit d'engagement expire dès que son but est atteint ou que l'autorité compétente l'a annulé. À 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 l'entrée en vigueur de l'arrêté si aucune dépense n'a été engagée ou, dans tous les cas, 15 ans après son octroi.</p> <p>⁶Le Conseil communal informe la commission financière pour toute dépense, non budgétée ou liée à un crédit d'engagement, de 10'000 francs et plus.</p>	<p>⁵ (<i>inchangé</i>)</p> <p>⁶ (<i>inchangé</i>)</p>

Article 12 – Dépassements de crédits, compétences et procédure

Article 12, al. 1 – Compétence financière du Conseil communal

La limite de compétence financière totale de 150'000 francs semble proportionnée à notre commune, soit correspondant à environ un point d'impôt des personnes physiques. Par contre, dans les communes d'une taille « moyenne », comparables à La Tène, le seuil de compétence par objet ou ligne budgétaire est fixé à 50'000 francs.

	Boudry 6'228 hab.	Cortailod 4'747 hab.	Le Landeron 4'604 hab.	St-Blaise 3'262 hab.	Milvignes 9'004 hab.
Limite de compétence totale, en francs	150'000	150'000	150'000	200'000	300'000
Limite par objet ou par ligne budgétaire, en francs	50'000	50'000	50'000	40'000	50'000

Article 12, al. 2, let. a) – Dépassements budgétaires du compte de résultats

Selon l'art. 45 LFinEC, un **crédit supplémentaire** doit être accordé lorsqu'un **crédit budgétaire** du compte de résultats ou du compte des investissements s'avère insuffisant et qu'un dépassement est prévisible. Ni la LFinEC, ni le RLFInEC ne décrivent précisément comment fonctionne ce mécanisme. Selon la **pratique** actuelle de la commune de La Tène, les crédits budgétaires du compte de résultats (anc. compte de fonctionnement) sont exprimés par nature comptable à 7 chiffres et par rubrique fonctionnelle à 5 chiffres.

Exemple : 3101003 « Signalisation », 61500 « Routes communales », budget 2020 : 35'000 francs

Aujourd'hui, si le crédit de 35'000 francs s'avérait insuffisant pour couvrir les dépenses effectives, mais que d'un autre côté un budget devait être inutilisé dans une autre rubrique des routes (ex. : 3141000 « entretien des routes »), le mécanisme imposé par notre pratique actuelle ne permet pas de compenser l'un par l'autre. Le Conseil communal utilise sa compétence financière pour augmenter le poste « Signalisation ».

Il est toutefois courant de devoir faire face à une dépense imprévue dans un domaine, de devoir renoncer à une autre ou d'opérer des arbitrages. Tous ces éléments sont difficiles à anticiper lors de l'élaboration du budget près d'une année à l'avance. Ceci est d'autant plus vrai dans une commune de taille plus réduite, ne disposant pas, ou peu, d'un budget substantiel sur chaque compte, dans chaque domaine fonctionnel.

Il ne s'agit pas non-plus de « cacher » un dépassement budgétaire sur une ligne, en comptabilisant une facture dans un compte inapproprié par rapport à la nature réelle de la dépense. L'important est bien de tenir le cap stratégique du budget décidé par le Conseil général.

Or, voici ce que dit la LFinEC à ce sujet :

Crédit budgétaire

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

²*Le crédit budgétaire peut être exprimé par nature comptable, **groupes de natures comptables** ou, pour les unités administratives gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, sous forme de solde (crédit global).*

³*Les crédits inutilisés expirent à la fin de l'exercice, sous réserve des exceptions prévues par la loi.*

A la lecture de l'al. 2 de l'art. 44 LFinEC, même si le budget est préparé et **doit** continuer d'être préparé par rubrique comptable détaillée (comme nous le pratiquons actuellement), rien n'empêche de le considérer par groupe de natures avant de solliciter un crédit supplémentaire et la limite de compétence financière du Conseil communal.

Dans cette optique et selon la modification proposée, un crédit supplémentaire ne devrait être sollicité que lorsqu'un dépassement apparaît, par exemple, sur le groupe par nature 31 « Biens, services et marchandises » d'un groupe fonctionnel (61500 « Routes communales », ou 61 « Circulation routière »). En reprenant l'exemple précédent, le dépassement dans la signalisation pourrait ainsi être compensé par une réduction, au minimum équivalente, dans le compte de l'entretien des routes.

Bien entendu, ce mode de fonctionnement se heurte à certaines limites, notamment au principe de l'art. 21 LFinEC qui indique qu'un budget doit être établi selon le principe de la « **spécialité** », et notamment de la spécialité « qualitative ». Selon le manuel MCH2, il est indiqué à ce sujet : *Le principe budgétaire de la spécialité qualitative prescrit que le crédit accordé dans le cadre d'une rubrique budgétaire ne peut être utilisé que pour une dépense concernant la nature de cette rubrique et la subdivision administrative correspondante.*

Pour donner des exemples du principe de la spécialité, il ne serait pas possible de compenser un excédent budgétaire d'une rubrique de l'eau potable avec un dépassement budgétaire dans les routes. De plus, il ne serait pas possible non-plus de compenser des dépenses salariales avec des amortissements.

L'introduction des lettres a) et b) dans l'art. 12, al.2 du RCF permettra donc de clarifier la pratique auprès du Conseil général quant à la prise en compte des dépassements budgétaires. Pour le compte de résultats, un crédit supplémentaire sera donc sollicité seulement lors d'un dépassement sur une nature à deux chiffres dans une rubrique fonctionnelle.

Exemple :

31 « Charges de biens et services et autres charges d'exploitation », 61500 « Routes communales », budget 2020 : 449'990 francs

A des fins de comparaison entre la pratique actuelle appliquée « stricto sensu » et la nouvelle manière proposée, voici les chiffres ressortis des rubriques 31 « Charges de biens, services et autres charges d'exploitation » des comptes 2018 et 2020, en faisant abstraction des changements de plan comptable :

Pratique actuelle

Année	Nombre de dépassements du budget supérieurs à 100 francs
2018	113
2019	177
2020	94

Selon nouvel art. 12

Année	Nombre de dépassements du budget supérieurs à 100 francs
2018	9
2019	17
2020	11

Bien entendu, comme déjà écrit ci-dessus, le budget annuel devra continuer d'être préparé de manière détaillée et justifiée, comme actuellement.

Article 12, al. 2 let. b) - Dépassements budgétaires du compte des investissements

Un budget annuel des investissements (PA) doit également être préparé et soumis au vote du Conseil général. Comme également mentionné plus haut et selon la LFinEC, tout dépassement nécessite aussi un crédit supplémentaire, à prendre ou non sur la compétence financière du Conseil communal, en fonction du montant. A ce jour, aucune pratique n'a été développée sur ce point au sein de la commune de La Tène.

Selon la modification réglementaire proposée, le crédit supplémentaire devra être sollicité lorsque l'enveloppe budgétaire annuelle prévue pour un crédit d'engagement spécifique sera dépassée, ou lorsqu'un crédit d'engagement inférieur à 50'000 francs n'aura pas été prévu au budget.

Exemple d'un crédit budgétaire du compte des investissements :

100177 « Réfection du collège des Tertres », 2'600'000 francs au budget 2021

Article 12, al. 3 et 4 – Compétence du chef du dicastère responsable et divergence

Pour terminer, il est proposé de supprimer les al. 3 et 4 de l'article 12, concernant l'acceptation de crédits supplémentaires par délégation de compétence, cette clause n'étant dans les faits pas utilisée dans nos procédures actuelles.

En synthèse, les propositions de modifications de l'art. 12 sont les suivantes :

Titre marginal	Avant	Après
Dépassements de crédits, compétences et procédure	<p>Art. 12</p> <p>¹Les dépassements de crédits peuvent être autorisés par le Conseil communal jusqu'à un montant de 30'0000 francs dans la limite de 150'000 francs tous crédits confondus, au-delà de laquelle tout dépassement de crédit doit être autorisé par le Conseil général.</p> <p>²Pour les dépassements de crédits relevant du Conseil communal, la limite de compétence se calcule en tenant compte de la somme de tous les dépassements autorisés ou sollicités pour le même compte de charges du budget.</p> <p>³Le chef de dicastère responsable peut, avec l'accord du chef du dicastère en charge des finances, autoriser par délégation les crédits supplémentaires n'excédant pas 10'000 francs pour le même compte de charges du budget.</p> <p>⁴En cas de divergences entre le dicastère responsable et le dicastère en charge des finances, le Conseil communal décide.</p> <p>⁵Ne sont pas soumis à autorisation les dépassements portant sur des :</p> <p>a) indexations salariales (y c. traitements subventionnés)</p>	<p>Art. 12</p> <p>¹Pour autant que les règles de frein à l'endettement de l'article 5, déterminées sur la base du budget, soient respectées, les dépassements de crédits peuvent être autorisés par le Conseil communal jusqu'à un montant de 50'000 francs par ligne budgétaire dans la limite de 200'000 francs par exercice. Au-delà de cette limite, tout dépassement de crédit doit être autorisé par le Conseil général.</p> <p>² Par ligne budgétaire selon l'alinéa 1, l'on entend :</p> <p>a) <u>pour le compte de résultats</u> : un groupe de charges par nature à deux positions, dans une rubrique fonctionnelle à cinq positions ;</p> <p>b) <u>pour le compte des investissements</u> : un objet d'investissements</p> <p>³ Pour le compte de résultats, la compensation des dépassements entre les différents comptes d'un groupe de charges, dans une rubrique fonctionnelle, ne sont possibles que dans une limite totale de 50'000 francs.</p> <p>³ <i>Abrogé</i></p> <p>⁴ <i>Abrogé</i></p> <p>⁵ <i>devient</i> ⁴</p>

3 Conclusion

Au vu des arguments évoqués ci-dessus, le Conseil communal vous demande de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'accepter le projet d'arrêté ci-après concernant la révision partielle du règlement communal sur les finances.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

La Tène, le 25 janvier 2021

LE CONSEIL COMMUNAL

Annexe 1 : Rappel des notions des crédits

Annexe 2 : Projet d'arrêté du Conseil général concernant la révision partielle du règlement communal sur les finances

Rappel des notions des crédits

1. Le crédit budgétaire

Le crédit budgétaire est une autorisation de faire des paiements et d'enregistrer des dépenses limitées à une année, pour le compte de résultats et le compte des investissements (PA).



Le crédit supplémentaire :

Un crédit supplémentaire doit être accordé avant tout dépassement d'un crédit budgétaire.

2. Le crédit d'engagement

Le crédit d'engagement est l'autorisation de prendre des engagements financiers pouvant aller au-delà de l'exercice budgétaire, dans un but déterminé. Il peut concerner une dépense du compte de résultats ou du compte des investissements, mais il est le plus souvent utilisé pour ce dernier.

Les tranches de paiement du crédit d'engagement doivent également faire l'objet d'une inscription au budget annuel (via un crédit budgétaire).



Le crédit complémentaire :

Un crédit complémentaire doit être accordé avant tout dépassement d'un crédit d'engagement.

25
février
2021

Arrêté du Conseil général
concernant
la révision partielle du règlement communal sur les finances

Le Conseil général de la Commune de La Tène,

Vu le rapport du Conseil communal, du 16 décembre 2019,
Vu la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964,
Vu le règlement général de commune, du 19 février 2009,
Vu le règlement communal sur les finances, du 19 novembre 2015,
Entendu le rapport de la commission règlementaire,
Entendu le rapport de la commission financière,
Sur la proposition du Conseil communal,

a r r ê t e

Modifications

Article premier

Le règlement communal sur les finances, du 19 novembre 2015, est modifié comme suit :

Article premier (nouvelle teneur)

²L'organe de révision est désigné pour le contrôle d'un à deux exercices. Son mandat prend fin avec l'approbation des derniers comptes annuels pour lesquels il a été désigné. Une ou plusieurs reconductions sont possibles, dans les limites des règles d'audit applicables aux organes de révision agréés.

Art. 10 (nouvelle teneur)

¹Le Conseil communal peut ouvrir un crédit d'engagement ou décider un crédit complémentaire jusqu'à un montant de 50'000 francs par objet dans la limite de 200'000 francs par exercice.

Art. 12 (nouvelle teneur)

¹Pour autant que les règles de frein à l'endettement de l'article 5, déterminées sur la base du budget, soient respectées, les dépassements de crédits peuvent être autorisés par le Conseil communal jusqu'à un montant de 50'000 francs par ligne budgétaire dans la limite de 200'000 francs par exercice. Au-delà de cette limite, tout dépassement de crédit doit être autorisé par le Conseil général.

²Par ligne budgétaire selon l'alinéa 1, l'on entend :

c) pour le compte de résultats : un groupe de charges par nature à deux positions, dans une rubrique fonctionnelle à cinq positions ;

d) pour le compte des investissements : un objet d'investissements

³Pour le compte de résultats, la compensation des dépassements entre les différents comptes d'un groupe de charges, dans une rubrique fonctionnelle, ne sont possibles que dans une limite totale de 50'000 francs.

⁴ *Abrogé*

⁵ *devient* ⁴

⁶ *devient* ⁵

⁷ *devient* ⁶

Art. 16 (nouvelle teneur)

Les modalités de prélèvement à la réserve de politique conjoncturelle sont reprises de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC).

Sanction et
entrée en vigueur

Art. 2

Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement ; il sera soumis à la sanction du Conseil d'Etat à l'expiration du délai référendaire.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL
Le président, La secrétaire,

Ph. Mattmann T. Remexido