



Commune de Val-de-Ruz

Conseil communal

ÉVALUATION ET SUIVI DU PATRIMOINE IMMOBILIER COMMUNAL, RÉORGANISATION DE LA GÉRANCE DU PATRIMOINE

Rapport du Conseil communal au Conseil général à l'appui d'un projet d'arrêté portant octroi d'un crédit d'engagement de CHF 1'160'000, d'un projet d'arrêté autorisant le Conseil communal à créer une fonction de gérant immobilier et du classement de deux postulats

Version : 1.0 – TH 146692

Date : 03.11.2014

Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
06.08.2014	0.1	Création du document, structure de base validée par le COPIL	FCU-CHS
24.09.2014	0.2	Insertion des statistiques	FGE-YBU
01.10.2014	0.3	Analyses statistiques	FCU-CHS
07.10.2014	0.4	Rédaction avant-projet de rapport	FCU-CHS
11.10.2014	0.5	Finalisation avant-projet pour mise en consultation interne	FCU-CHS-YBU-FGE-JBL
15.10.2014	0.6	Introduction des corrections et compléments	FCU-CHS
24.10.2014	0.7	Validation des corrections et des compléments	FCU-CHS
27.10.2014	0.8	Envoi et traitement en première lecture au Conseil communal	FCU
03.11.2014	1.0	Adoption par le Conseil communal	CC

Table des matières

1.	Résumé	6
2.	Bref rappel des faits	7
3.	Qu'entend-on par « patrimoine » ?	8
4.	De quoi se compose le patrimoine immobilier de la Commune ?	9
4.1.	Répartition du patrimoine bâti par fonctions.....	9
4.2.	Répartition géographique du patrimoine bâti.....	10
4.3.	Evaluation de l'état du patrimoine immobilier	11
4.4.	Appréciation et conséquences	12
5.	Valeur du patrimoine immobilier : indicateurs et méthodes.....	13
5.1.	Valeur au bilan.....	13
5.2.	Valeur cadastrale	13
5.3.	Valeur assurée	14
5.4.	Valeur vénale (juste valeur) des biens du patrimoine financier	14
5.5.	Valeur substantielle	15
5.6.	Appréciation et conséquences	16
6.	Valeurs du patrimoine immobilier	17
6.1.	Répartition géographique de la valeur du patrimoine administratif.....	18
6.2.	Répartition géographique de la valeur du patrimoine financier	20
7.	Rendement du patrimoine immobilier	21
7.1.	Aperçu d'ensemble.....	21
7.2.	Charges liées au patrimoine immobilier	21
7.3.	Appréciation et conséquences	23
8.	Gestion du patrimoine communal : situation actuelle.....	23
8.1.	Organisation de la gérance du patrimoine	23
8.2.	Mandats de gérance	24
8.3.	Appréciation et conséquences	25
9.	Objectifs du Conseil communal en matière de gestion du patrimoine bâti.....	26
9.1.	Evaluer l'état d'ensemble du patrimoine administratif et financier immobilier de la Commune	26
9.2.	Identifier les travaux les plus urgents.....	26
9.3.	Mettre en place une stratégie durable d'entretien et de maintien de la valeur du patrimoine immobilier.....	26
9.4.	Evaluer la valeur vénale du patrimoine financier	27
9.5.	Optimiser le rendement du patrimoine financier immobilier	27
9.6.	Disposer d'un pôle de compétences fort en matière de gestion et de suivi du patrimoine immobilier	28
9.7.	Appréciation et conséquences	28

10.	Organisation future de la gestion du patrimoine	28
10.1.	Gestion du patrimoine administratif	29
10.2.	Gestion du patrimoine financier	29
10.3.	Contrôle de gestion technique et financier	29
10.4.	Réorganisation envisagée	30
10.4.1	Avantages et inconvénients d'une externalisation	30
10.4.2	Professionaliser la gérance de notre patrimoine	31
10.4.3	Disposer de compétences techniques en matière de planification et de conduite de projets	31
10.4.4	Evaluer notre patrimoine à un rythme soutenu	32
10.4.5	Renforcer nos outils informatiques	33
10.5.	Planification et mise en œuvre	35
11.	Conséquences financières	36
11.1.	Compte des investissements	36
11.2.	Compte d'exploitation	37
11.3.	Impact sur le plan financier et des tâches	38
11.4.	Réalisation de biens immobiliers	39
12.	Impact sur le personnel communal	40
13.	Adéquation par rapport au programme de législature 2013-2016	40
14.	Adéquation du projet par rapport à la consolidation des finances communales	41
15.	Vote à la majorité qualifiée du Conseil général	43
16.	Demande de classement de deux postulats	43
17.	Conclusion	44
18.	Projets d'arrêté	45

Liste des tableaux

Tableau 1:	Répartition des objets du patrimoine immobilier selon la classification du MCH2 (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)	10
Tableau 2:	Répartition du nombre d'objets et volumes du patrimoine immobilier par village (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)	11
Tableau 3:	Etat des objets du patrimoine immobilier selon les informations transmises par les Communes et les syndicats avant la fusion (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)	12
Tableau 4	Répartition de la valeur du patrimoine immobilier de la Commune entre le patrimoine administratif et financier (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)	16

Tableau 5:	Répartition de la valeur du patrimoine administratif immobilier selon la classification du MCH2 (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013).....	17
Tableau 6:	Répartition de la valeur du patrimoine financier immobilier selon la classification du MCH2 (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013).....	17
Tableau 7:	Répartition de la valeur du patrimoine administratif immobilier dans les villages de la Commune (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013).....	19
Tableau 8:	Répartition de la valeur du patrimoine financier immobilier dans les villages de la Commune (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013).....	20
Tableau 9:	Objets loués, loyers et charges du patrimoine bâti (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013).....	22
Tableau 10:	Répartition géographique des objets loués, des loyers et des charges (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013).....	22
Tableau 11:	Dotation de la gérance du patrimoine, selon le tableau des fonctions, en 2014 (Source : Administration de la gérance du patrimoine, administration des ressources humaines).....	24
Tableau 12:	Gestion du patrimoine financier bâti et mandats de gérance confiés par la Commune (Source: Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013).....	25
Tableau 13:	Stratégie de mise en œuvre des objectifs en matière de gérance du patrimoine immobilier.....	34
Tableau 14:	Utilisation du crédit d'engagement sollicité pour l'évaluation et le suivi du patrimoine immobilier communal, ainsi que la réorganisation de la gérance du patrimoine.....	37
Tableau 15:	Impact du projet sur le budget 2015 et le plan financier et des tâches 2016-2018 du compte d'exploitation.....	37
Tableau 16:	Valeurs-cibles du financement annuel, visé d'ici à 2020, pour l'entretien du patrimoine immobilier communal dans le plan financier et des tâches.....	38
Tableau 17:	Conditions de réalisation d'un bien immobilier et détermination du prix de vente.....	39
Tableau 18:	Appréciation du projet sur la base des objectifs du programme de législature.....	40
Tableau 19:	Appréciation du projet par rapport aux mesures de consolidation financière.....	41

En raison des arrondis des chiffres, les totaux figurant dans les tableaux ne sont pas toujours égaux aux additions des nombres figurant dans les colonnes.

Madame la présidente,

Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

1. Résumé

Par définition, un patrimoine se transmet de générations en générations. Un patrimoine n'est jamais inerte : il vit, il vieillit, il se dégrade. Celui qui en hérite a la responsabilité de le remettre à ses descendants, en veillant à ne pas l'étendre immodérément au détriment de son entretien ou en alourdissant le fardeau de la dette. Mais gérer un patrimoine, c'est plus que se contenter de l'entretenir : c'est aussi maintenir sa valeur et optimiser son rendement. Dans une perspective de développement durable, cela s'entend. C'est une tâche noble mais lourde de responsabilités.

Gérer un patrimoine, c'est d'abord trouver un juste équilibre entre de nombreux paramètres : taille, complexité technique et architecturale, état, fonctions, ressources humaines et financières à disposition, etc. C'est ensuite savoir renoncer à l'agrandir sans raison majeure, éviter de se disperser pour concentrer les efforts. C'est enfin disposer d'informations solides, documentées, régulièrement mises à jour, pour apprécier et suivre la situation, pour appuyer une planification, fonder des objectifs, orienter les décisions politiques et techniques, les mettre en œuvre, évaluer leurs effets et les suites à y donner. Respecter ces principes devrait être le devoir de tout détenteur d'un patrimoine, quel qu'il soit. Mais ce respect devrait être d'autant plus strict qu'un patrimoine est important.

Or, celui que nous avons hérité est justement important : 206 objets immobiliers, pour une valeur au bilan de plus de CHF 80 millions, une valeur cadastrale de CHF 137,6 millions et une valeur assurée de plus de CHF 292,3 millions ; plus de 440 objets loués à des tiers, dont plus de la moitié en appartements, pour un rendement dépassant CHF 2,8 millions. Mais voilà, les informations sur l'état de ces biens sont lacunaires et insuffisantes pour mettre en place une véritable politique immobilière à l'échelle de notre collectivité.

Après un état de la situation, le présent rapport propose une stratégie (cf. tableau 13) permettant de réaliser une évaluation d'ensemble de notre patrimoine immobilier, d'en évaluer la valeur vénale, d'identifier les travaux les plus urgents, de mettre en place une stratégie durable d'entretien et de maintien de la valeur, d'en optimiser le rendement et de réorganiser nos compétences en matière de gestion immobilière. Le programme qui vous est soumis se déploie sur quatre années. Il vous est notamment proposé de le financer par un crédit d'engagement de CHF 1'160'000 et par l'engagement d'un professionnel de la gestion immobilière.

En tous les cas, c'est une tâche qui exigera de la persévérance et une grande rigueur pour de nombreuses années, vu notre endettement important. Nos conditions de départ ne sont donc pas évidentes. La fusion nous offre pourtant une opportunité unique de relever ce défi. Mais pour réussir, il faut une stratégie et des objectifs clairs ; il faut aussi disposer de toutes les compétences nécessaires. C'est ce que le Conseil communal vous propose à travers le présent rapport et la demande de crédit d'engagement qui l'accompagne.

2. Bref rappel des faits

Dans le programme de législature 2013-2016, dont votre Autorité a pris connaissance le 12 décembre 2013, nous manifestions notre volonté d'exploiter au mieux les ressources à notre disposition. Celles-ci étant par définition limitées, nous constatons la nécessité « *de fixer des priorités et d'établir des planifications dans la durée, avec suffisamment de souplesse pour nous adapter à notre environnement politique, économique et social.* » C'est dans cette perspective que nous nous sommes donnés, entre autres, pour objectif sectoriel de mettre en œuvre un programme de longue durée pour l'entretien, la réaffectation et l'évolution du patrimoine immobilier, dans lequel sont incluses les infrastructures sportives, culturelles et de loisirs.

L'élaboration et la réalisation de tels programmes sont indispensables à la conduite politique pour une collectivité publique de la taille de la nôtre. Ils sont également des instruments de pilotage, notamment en matière d'entretien, d'investissement et de maîtrise de l'endettement. Nous le relevions d'ailleurs dans notre rapport d'information sur les mesures de consolidation financière, du 11 novembre 2013. Constituée au début de cette année par notre Conseil, la Commission des investissements a déjà permis d'améliorer le processus budgétaire et de planification, par une meilleure coordination entre les dicastères. Mais c'est une première étape. Car pour mener à bien son mandat, il lui manque encore des outils de planification sur plusieurs années. C'est justement cette lacune importante que doivent combler les programmes de longue durée dont il est question, l'action des Autorités devant s'inscrire dans des perspectives dépassant la seule année comptable, voire celles d'une seule législature.

A ceci s'ajoute aussi l'exigence d'assurer le maintien de la valeur de nos biens en général et de notre patrimoine immobilier en particulier. Souvent, les autorités politiques sont appelées à se demander si la politique d'investissement ou d'entretien doit mettre la priorité sur les infrastructures existantes ou sur la réalisation de nouvelles. En l'absence d'une vision d'ensemble à long terme, ce choix est quasiment impossible. Ou alors, il est réalisé au coup par coup ; le plus souvent hélas au détriment des premières.

Enfin, dans la ligne du *Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes* (MCH2), la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), qui a été adoptée par le Grand Conseil le 24 juin 2014 et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015, fixe les principes à appliquer en matière d'évaluation du patrimoine notamment financier, ce qui n'était pas prévu par la loi sur les finances, du 21 octobre 1980. Ces règles sont encore précisées dans les dispositions d'exécution. Elles permettront de mieux évaluer ces postes importants dans le bilan et de disposer d'indicateurs plus précis sur la valeur du patrimoine immobilier. Outre leur signification comptable, ces données constitueront des bases d'appréciation et de travail pour la préparation et la mise en œuvre des programmes envisagés.

Les immobilisations du patrimoine communal qui constituent, à proprement parler, ce que l'on entend par « patrimoine » au sens large, peuvent être rangées en quatre catégories principales : les routes, les ouvrages de génie civil, les forêts et le patrimoine immobilier auquel le présent rapport est consacré.

Pour rappel, le patrimoine immobilier peut être *administratif* ou *financier*, selon sa destination. En vertu du MCH2, le patrimoine administratif « *regroupe les valeurs du patrimoine qui servent directement à accomplir les tâches publiques et qui ne peuvent être cédées sans compromettre cet accomplissement* ». Le patrimoine financier « *comprend tous les actifs qui peuvent être vendus sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques.* »¹

Il s'agit à travers le présent rapport de nous donner les moyens d'évaluer la valeur de notre patrimoine immobilier, affecté ou non aux tâches publiques ; de dresser un premier état de ce patrimoine et d'établir un catalogue des mesures à envisager dans le cadre de la politique d'entretien et d'investissement de la Commune avec, à la clé, une réorganisation de nos structures administratives et techniques.

3. Qu'entend-on par « patrimoine » ?

Il n'est pas inutile de rappeler, en préambule, que le *Dictionnaire de l'Académie française* définit le patrimoine - un dérivé du mot latin *pater*, le « père » - comme *l'ensemble des biens que l'on hérite de ses ascendants ou que l'on constitue pour le transmettre à ses descendants* et, par extension, *l'ensemble des biens, des richesses matérielles ou immatérielles qui appartiennent à une communauté, une nation et constituent un héritage commun*².

Pris au sens large, le patrimoine ne consiste pas uniquement en biens matériels : il peut être naturel, culturel, artistique, architectural ou littéraire. Il a également une valeur affective qui renvoie à l'histoire d'une collectivité, à ses racines. Il en est par exemple ainsi d'édifices religieux, d'écoles, de fermes ou de métairies, même s'ils ne sont bien souvent plus utilisés dans leur fonction première. Il suffit à cet égard de penser à la baisse continue du nombre d'exploitations agricoles et à la transformation d'anciennes fermes en logements ou encore aux importantes restructurations des paroisses conduites par les églises ces dernières années.

Par définition, le patrimoine se transmet de générations en générations. On ne traite donc pas un bien qui appartient au patrimoine comme n'importe quel autre : il incombe à celui qui en hérite de le transmettre à ses descendants, ce qui sous-entend que l'on ne se limite pas seulement à le conserver mais encore que l'on en assure au minimum l'entretien et le maintien de sa valeur.

Cette responsabilité est importante, tout particulièrement pour une collectivité publique. Elle l'est encore plus aujourd'hui avec l'importance que prend la notion de « bilan intergénérationnel » ou de « contrat entre les générations » dans l'action politique, ceci dans une perspective de développement durable. Le fait que le financement de la prévoyance vieillesse et la recapitalisation des caisses de pensions soient aujourd'hui au cœur du débat ne doit pas occulter d'autres « bilans intergénérationnels », tels le poids de la dette, le manque d'investissement et d'entretien des infrastructures, l'extension des surfaces bâties, la présence de sites pollués ou la surexploitation des ressources naturelles qui sont autant d'héritages du passé que nous devons assumer dès à présent et

¹ *Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes* (MCH2), p. 231

² <http://atilf.atilf.fr/academie9.htm>

pour longtemps. Un héritage qui peut parfois priver une collectivité d'une part importante de ses revenus et qui réduit d'autant sa marge de manœuvre présente et future, pour financer ses besoins immédiats, ses ambitions et ses projets à plus long terme.

La notion de « bilan intergénérationnel » doit donc amener les Autorités à développer une vision à long terme du patrimoine qui leur est confié, de son maintien, de son éventuelle réduction ou de son extension. Il faut s'attendre à réaliser un exercice difficile et rigoureux qui pourrait bien nous occuper pendant de nombreuses années. Il s'agit en effet de tendre, dans l'idéal, à un équilibre entre : les moyens humains, financiers et techniques à consacrer à l'entretien et au maintien de la valeur du patrimoine actuel ; les investissements permettant l'acquisition ou la création de nouveaux biens inscrits au patrimoine ; la capacité de la collectivité à disposer des moyens nécessaires, qu'ils soient humains, financiers ou techniques ; la rentabilité du patrimoine ; l'endettement à consentir, si nécessaire, et la charge qui en résulte.

Trouver cet équilibre ou au moins y tendre, c'est justement le défi que nous avons souhaité relever dès notre entrée en fonction. Nous avons rappelé cet engagement dans la déclaration liminaire de notre programme de législature. Car il y va de l'intérêt des générations futures, comme l'exige l'article 5, alinéa 2, de la Constitution cantonale. Il y va aussi de la liberté d'action des Autorités politiques, aujourd'hui et surtout demain.

4. De quoi se compose le patrimoine immobilier de la Commune ?

L'objet du présent rapport concerne le patrimoine bâti qui se compose de 206 objets, dont 107 inscrits au patrimoine administratif et 99 au patrimoine financier, ce qui représente un volume total de 513'148 m³ (cf. tableau 1). Il n'inclut pas les champs, les vergers et les pâturages dépourvus de constructions. L'essentiel du patrimoine financier consiste en immeubles (64), pour un total de 136'102 m³, et le reste en domaines, en loges et en métairies (35). Cette répartition pourrait évoluer à l'avenir en fonction des décisions d'affectation d'anciens locaux communaux et des transferts entre patrimoine administratif et financier découlant des résultats de l'étude sur le patrimoine.

4.1. Répartition du patrimoine bâti par fonctions

Le patrimoine administratif comprend les objets nécessaires au fonctionnement de base de la Commune : 21 collèges, 19 hangars pour les travaux publics, 11 bâtiments administratifs et polyvalents, pour plus de 266'000 m³, dont plus de 195'000 m³ (73,5%) pour les seuls collèges. S'y ajoutent les édifices dédiés à la sécurité : cinq hangars pour les pompiers et 14 ouvrages consacrés à la protection civile et à la défense militaire, pour un total de près de 24'000 m³. Les neuf temples et les huit infrastructures de sports et de loisirs représentent un peu moins de 53'000 m³. Les autres immobilisations corporelles (11 objets pour 647 m³) regroupent des déchèteries et des transformateurs.

Tableau 1: Répartition des objets du patrimoine immobilier selon la classification du MCH2 (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Comptes	Libellés	Nombre d'objets		Volumes (m ³)	
		Patrimoine administratif	Patrimoine financier	Patrimoine administratif	Patrimoine financier
B10840.00	Immeubles du patrimoine financier		64		136'102
B10840.01	Domaines, loges, métairies		35		29'263
B14040.02	Bâtiments administratifs/polyvalents	11		59'943	
B14040.15	Hangars pompiers	5		7'309	
B14040.16	Défense civile et militaire	14		16'685	
B14040.21	Collèges	21		195'567	
B14040.34	Infrastructures de sports et loisirs	8		28'661	
B14040.35	Temples	11		24'108	
B14040.61	Hangars des travaux publics	19		10'503	
B14040.82	Bâtiments forestiers	12		4'360	
B14090.00	Autres immobilisations corporelles	6		647	
Total		107	99	347'783	165'365

4.2. Répartition géographique du patrimoine bâti

On peut compter, en moyenne, 11 objets par village, en tenant compte d'un bien du patrimoine financier sur le territoire de Saint-Imier (cf. tableau 2). On dénombre 20 objets et plus à Chézard-Saint-Martin, Cernier, Fontainemelon et Savagnier ; 11 à 19, aux Hauts-Geneveys, à Fontaines, à Dombresson, au Pâquier et à Villiers ; et moins de dix dans les autres villages.

En termes de volumes, Cernier se distingue nettement, avec plus de 145'600 m³ (28,4% du total), le collège de La Fontenelle représentant à lui seul plus de 77'400 m³. Fontainemelon concentre 12% du volume total du patrimoine bâti ; Chézard-Saint-Martin, les Geneveys-sur Coffrane, Fontaines et Savagnier regroupent 35,2% de ce volume et le solde des villages 24,4%.

En ce qui concerne le patrimoine administratif, on dénombre plus de dix objets dans quatre villages, pour un total de 50 : Chézard-Saint-Martin, Savagnier, Les Hauts-Geneveys et Dombresson. Ces mêmes objets représentent 30,2% du volume total du patrimoine administratif. Six villages ont cinq objets et plus, pour un total de 38 objets, représentant 59,6% du volume total du patrimoine administratif : Montmollin, Les Geneveys-sur-Coffrane, Boudevilliers, Fontaines, Fontainemelon et Cernier. Les autres villages totalisent 19 objets, soit 10,2% du volume total.

On ne recense aucun bien appartenant au patrimoine financier aux Geneveys-sur-Coffrane et à Boudevilliers. En revanche, plus de la moitié du patrimoine financier (52 objets) se concentre dans quatre villages, pour 57,7% du volume total dudit patrimoine : Cernier, Fontainemelon, Chézard-Saint-Martin et Le Pâquier. Savagnier, Fontaines, Villiers et Les Hauts-Geneveys rassemblent 29

objets, pour 23,9% du volume total ; et les 18 objets restants, pour 18,4% du volume total, dans les autres villages.

Tableau 2: Répartition du nombre d'objets et volumes du patrimoine immobilier par village (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Villages	Nombre d'objets		Volumes (m ³)		Total	
	Patrimoine administratif	Patrimoine financier	Patrimoine administratif	Patrimoine financier	Nombre d'objets	Volumes (m ³)
Boudevilliers	6		9'443		6	9'443
Cernier	8	15	113'822	31'837	23	145'659
Chézard-Saint-Martin	15	11	29'922	10'512	26	40'434
Coffrane	4	1	14'833	1'729	5	16'562
Dombresson	11	3	31'274	2'707	14	33'981
Engollon	4	3	8'371	5'953	7	14'324
Fenin	2	3	1'437	6'027	5	7'464
Fontainemelon	7	15	23'721	37'695	22	61'416
Fontaines	7	8	15'888	19'246	15	35'134
Le Pâquier	2	11	3'173	15'411	13	18'584
Les Geneveys-sur-Coffrane	5		38'713		5	38'713
Les Hauts-Geneveys	12	5	16'942	5'322	17	22'264
Montmollin	5	3	5'527	2'419	8	7'946
Saint-Imier		1			1	
Saules		1		80	1	80
Savagnier	12	8	26'913	5'689	20	32'602
Vilars	4	3	6'389	11'517	7	17'906
Villiers	3	8	1'415	9'221	11	10'636
Total	107	99	347'783	165'365	206	513'148

4.3. Evaluation de l'état du patrimoine immobilier

Actuellement, nous ne disposons que d'informations très fragmentaires sur l'état du patrimoine immobilier communal, basées principalement sur les données communiquées par les anciennes Communes et les anciens syndicats avant la fusion.

Comme on le constate sur le tableau 3, l'état des objets a été considéré comme « bon », « neuf » ou « travaux nécessaires », ceci sans que les critères de ces appréciations n'aient été établis de manière standardisée. Par ailleurs, près de la moitié des objets en question, soit 66,6% du volume total, n'a tout simplement pas été évaluée.

Seuls 20 objets du patrimoine financier sur 99, représentant 15% du volume de ce patrimoine, n'ont pas été examinés. La situation est plus critique en ce qui concerne le patrimoine administratif : 81 objets, soit 91,2% du volume total du patrimoine administratif, n'ont tout simplement fait l'objet d'aucune appréciation, du moins sur la base des informations qui nous ont été transmises par les anciennes Autorités.

Tableau 3: Etat des objets du patrimoine immobilier selon les informations transmises par les Communes et les syndicats avant la fusion (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Etat	Nombre d'objets		Volumes (m ³)		Total	
	Patrimoine administratif	Patrimoine financier	Patrimoine administratif	Patrimoine financier	Nombre d'objets	Volumes (m ³)
Bons	22	59	22'885	109'931	81	132'816
Neufs	4	1	7'830	946	5	8'776
Travaux nécessaires		19		29'730	19	29'730
Non évalués	81	20	317'068	24'758	101	341'826
Total	107	99	347'783	165'365	206	513'148

4.4. Appréciation et conséquences

Nous pouvons retirer trois constats de cette première analyse. Premièrement, les objets du patrimoine administratif et du patrimoine financier se répartissent en deux parts quasiment égales. Mais les biens du patrimoine administratif ont un volume total deux fois plus important que ceux du patrimoine financier.

Deuxièmement, les nombreuses fonctions dévolues aux biens du patrimoine administratif (cf. tableau 1) et l'ampleur de leurs volumes mettent en évidence toute l'importance que revêtent ces objets dans le fonctionnement de la Commune, leurs spécificités – et bien souvent leur complexité – techniques et leur impact potentiel dans la politique d'investissement qu'il y aura lieu de mettre en place pour les années à venir. Cela devrait nous amener, si nécessaire, à examiner l'opportunité de reclasser certains de ces biens dans le patrimoine financier, si leur fonction première n'est plus remplie pour justifier leur maintien dans le patrimoine administratif. Troisièmement et comme on l'aura observé, les biens du patrimoine immobilier sont largement disséminés sur l'ensemble du territoire communal, ce qui n'est pas de nature à en faciliter la gestion ni le suivi d'ensemble.

Enfin, les informations dont nous disposons sur l'état du patrimoine bâti méritent d'être traitées avec la plus grande réserve. Cette situation démontre toute la nécessité de disposer d'évaluations d'ensemble cohérentes de l'état de notre patrimoine immobilier, sur des bases techniques harmonisées, qui permettront ensuite de fixer les priorités et des degrés d'urgence pour établir une politique d'entretien et d'investissement durable. Il s'agit toutefois d'un travail de longue haleine, qui ne peut être réalisé en quelques mois mais qui devra certainement s'étaler sur plusieurs années, vu le nombre d'objets, leurs équipements et leurs volumes. C'est l'un des objectifs que vise la demande de crédit qui vous est proposée avec le présent rapport.

5. Valeur du patrimoine immobilier : indicateurs et méthodes

Trois indicateurs principaux nous renseignent sur la valeur du patrimoine bâti de la Commune : la valeur au bilan, la valeur cadastrale et la valeur assurée. Ces informations seront par la suite complétées avec la valeur vénale qui sera utilisée pour estimer le patrimoine financier, en application de la LFinEC.

5.1. Valeur au bilan

La *valeur au bilan* correspond au prix d'achat, augmenté du coût d'éventuels travaux et diminué des amortissements annuels. En ce qui concerne les règles d'amortissement, l'article 60, alinéa 1, de l'actuel règlement sur les finances et la comptabilité des communes (RFC), du 18 mai 1992, exige que les immeubles bâtis du *patrimoine administratif* soient amortis totalement.

En revanche, selon le même article, à son alinéa 2, les communes ont l'obligation d'amortir les immeubles bâtis du *patrimoine financier* jusqu'à concurrence de leur *valeur cadastrale*, considérée comme *valeur vénale* au sens du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971. Nous verrons plus bas que cette règle sera modifiée avec l'entrée en vigueur de la LFinEC.

Pour le *patrimoine administratif*, la valeur au bilan prend en compte les amortissements supplémentaires autorisés par l'article 61 RFC et qui étaient pratiqués ponctuellement par certaines anciennes Communes. Avec le recul, cette pratique s'est avérée problématique. Elle sera abolie avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2015, de la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC) adoptée par le Grand Conseil le 24 juin 2014.

En effet, comme le Conseil d'Etat le relève dans son rapport 13.039, du 28 août 2013, à l'appui du projet de LFinEC, les amortissements supplémentaires contreviennent au principe fondamental de la juste valeur en créant des réserves latentes, qui ne peuvent au demeurant pas être utilisées ultérieurement. Par ailleurs, les utilisateurs externes pourraient percevoir ce type de comptabilisation comme le signal d'un manque de rigueur de la part de l'administration concernée.

5.2. Valeur cadastrale

La *valeur cadastrale* est basée sur l'estimation officielle qui découle de l'article 113 de la loi sur les contributions directes (LCDir), du 21 mars 2000. Les Communes étant exonérées de l'impôt, elle n'est pas utilisée à des fins fiscales. Elle reflète la valeur vénale d'un objet immobilier, comme nous l'avons vu plus haut. Selon l'article 113, alinéa 2, LCDir, elle correspond en règle générale :

- a) à la valeur de rendement, s'il s'agit d'immeubles servant avant tout à une exploitation agricole, viticole ou forestière ;
- b) à la valeur intrinsèque, s'il s'agit de terrains à bâtir ;
- c) à un montant se situant entre la valeur de rendement et la valeur intrinsèque, s'il s'agit d'immeubles d'une autre nature.

Le règlement du Conseil d'Etat concernant la détermination de l'estimation cadastrale des immeubles (bâtiments et terrains non agricoles) (REI), du 1^{er} novembre 2000, à son article 1, alinéa 1, précise que l'estimation cadastrale correspond à la moyenne entre la valeur intrinsèque et la valeur de rendement. La *valeur intrinsèque* est obtenue en additionnant la valeur au mètre cube des bâtiments qui est elle-même influencée par la nature du bâtiment, les aménagements existants, l'état d'entretien et la valeur au mètre carré du terrain.

Selon l'article 9 REI, la *valeur de rendement* correspond à la capitalisation du rendement brut du bâtiment, ce dernier comprenant les loyers, fermages et autres redevances, toutes les charges versées au propriétaire par des tiers occupant le bâtiment en contrepartie de la valeur d'usage de ce dernier, à l'exception des montants versés pour la fourniture du chauffage et de l'eau chaude.

L'estimation cadastrale peut faire l'objet d'une révision intermédiaire, notamment, par suite de constructions nouvelles, de transformations (entretien ou amélioration), de démolitions ou de réalisations à une valeur qui s'écarte de plus de 20% de l'estimation cadastrale. Elle est réexaminée en cas de transformation complète d'un bâtiment. S'il s'agit de la transformation partielle d'un bâtiment ne dépassant pas les 20% de l'estimation cadastrale, la nouvelle estimation est égale à l'ancienne, à laquelle est ajoutée la plus-value apportée par les travaux entrepris.

5.3. Valeur assurée

La *valeur assurée* constitue également un indicateur fréquemment utilisé pour apprécier la valeur d'un objet ou du patrimoine immobilier.

Il s'agit en règle générale de la *valeur à neuf* qui est établie par l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP). Les principes généraux sont fixés dans la loi sur la préservation et l'assurance des bâtiments (LAB), du 29 avril 2003, qui précise à son article 28, alinéa 1 : « *En principe, les bâtiments sont assurés à la valeur à neuf qui doit permettre de couvrir les dépenses qu'exigerait la reconstruction, en exécution contemporaine, d'un bâtiment de même affectation, de même volume, de structure et de qualité similaires et élevé au même emplacement* ». Selon l'alinéa 2 du même article, la *valeur à neuf* est établie sur la base des prix de construction pratiqués dans la région.

L'article 29 LAB définit aussi la notion de *valeur actuelle* qui introduit la possibilité de retenir une valeur d'assurance inférieure à la valeur à neuf lorsque le bâtiment est fortement déprécié dans sa globalité ou dans quelques-unes de ses parties, lorsqu'il n'est pas construit dans les règles de l'art ou qu'il ne répond pas aux normes de sécurité généralement reconnues. Contrairement à la *valeur cadastrale* ou à la *valeur substantielle* (cf. point 5.5 ci-dessous), la *valeur assurée* ne prend pas en compte la valeur du terrain.

5.4. Valeur vénale (juste valeur) des biens du patrimoine financier

Pour les biens du *patrimoine financier*, nous avons vu plus haut que le RFC considérait la valeur cadastrale comme la *valeur vénale*. Cette pratique disparaît avec la LFinEC qui reprend les recommandations du MCH2. En effet, les immobilisations du *patrimoine financier* seront à l'avenir évaluées à la *valeur vénale* au moment de l'établissement du bilan et à la date de clôture de ce

dernier. Elles feront l'objet de réévaluations systématiques et périodiques, au minimum tous les cinq ans. Contrairement au *patrimoine administratif*, les biens immobiliers du *patrimoine financier* ne feront pas l'objet d'un amortissement annuel.

Selon les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), qui sont à la base du MCH2 : « *la juste valeur de l'immeuble de placement reflète, entre autres choses, le revenu locatif des contrats de location en cours et des hypothèses raisonnables et démontrables représentant ce que des parties consentantes et bien informées prendraient comme hypothèse de revenu locatif pour les contrats de location futurs, au vu des conditions actuelles. Elle reflète également, sur une base similaire, toute sortie de trésorerie (y compris les paiements de loyer et autres sorties) qui pourraient être prévue en ce qui concerne l'immeuble. (...) La juste valeur d'un immeuble de placement ne reflète pas les dépenses d'investissements futures qui amélioreront le bien immobilier et ne reflète pas les avantages futurs liés à ces dépenses futures* ».

Le règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat et des Communes (RELFinEC), du 20 août 2014, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015, précise à son article 45, alinéa 4, les règles d'évaluation de la *valeur vénale* pour les évaluations des immeubles du *patrimoine financier*, ceci ultérieurement à l'année de leur première inscription au bilan. Deux méthodes sont envisagées :

- 1) La *méthode de la valeur de rendement* permet de calculer la valeur vénale par la capitalisation des loyers bruts en prenant en compte le taux de capitalisation, soit une espérance de rendement adaptée au risque. Elle part de l'espérance de rendement net propre à une région donnée à laquelle s'ajoutent, pour obtenir le taux de capitalisation, des facteurs comme les frais d'exploitation, les frais d'entretien courants ou extraordinaires, une affectation spécifique entraînant des frais d'entretien particuliers, le risque de vacance, la situation et les nuisances qui peuvent en découler.

Cette méthode a pour principal avantage sa simplicité, ce qui permet des évaluations plus régulières, à un moindre coût. La valeur de rendement s'obtient par le calcul suivant :

$$\text{Valeur de rendement} = \frac{\text{Etat locatif brut}}{\text{Taux de capitalisation}} \times 100$$

- 2) La *méthode du Discounted Cash Flow (DCF)* permet d'estimer la valeur vénale d'un immeuble en actualisant ses flux de trésorerie futurs estimés. C'est une méthode plus fastidieuse, plus difficile à mettre en œuvre et moins adaptée aux Communes. Par ailleurs, la méthode de la valeur de rendement donne des résultats très proches de la méthode DCF.

5.5. Valeur substantielle

La vraie valeur vénale n'est toutefois connue qu'au moment de la vente d'un immeuble. S'il fallait l'estimer, il faudrait alors utiliser la méthode dite de la *valeur substantielle*.

Cette dernière s'applique essentiellement lorsqu'il s'agit d'avoir une évaluation précise sur un bâtiment particulier et non à l'évaluation d'un parc immobilier dans son ensemble, car elle nécessite une expertise spécifique de chaque bien considéré.

Il s'agit donc d'une méthode longue et coûteuse qui exige le recours à des experts externes, en règle générale agréés par les parties à une négociation en vue d'une transaction. Pour cette raison, elle doit être exclusivement réservée à l'achat ou à la réalisation d'un bien.

C'est pourquoi nous entendons privilégier l'estimation de la *valeur vénale* des biens immobiliers du patrimoine financier qui est exigée par la LFinEC et recourir à la méthode de la valeur substantielle dans des cas précis, par exemple lors de transactions.

5.6. Appréciation et conséquences

Les indicateurs utilisés dans le présent rapport sont ceux dont nous disposons actuellement. Ils résultent des données héritées des anciennes Communes et du bilan au 31 décembre 2013. Il s'agit de la *valeur au bilan*, de la *valeur cadastrale* (considérée comme valeur vénale au sens du RFC) et de la *valeur assurée*. Ces informations permettent de faire une première appréciation de la valeur du patrimoine immobilier de la Commune, qu'il soit administratif ou financier.

Toutefois, ces informations doivent être utilisées avec certaines précautions. Nous avons vu que les *valeurs au bilan* pouvaient être influencées par des amortissements supplémentaires, une pratique discutable qui crée des réserves latentes et qui sera abolie avec la LFinEC. Par ailleurs, une valeur au bilan de zéro franc ne signifie pas que le bien en question n'a plus aucune *valeur cadastrale* ou *assurée* mais qu'il est tout simplement amorti à l'actif du bilan.

Les *valeurs cadastrales* soulèvent, quant à elles, la question de leur actualité, faute de mises à jour régulières, et des conséquences que pourraient avoir leurs révisions à la hausse ou à la baisse dans le bilan puisqu'elles correspondent aux *valeurs vénales* du patrimoine selon l'article 60, alinéa 1, RFC. Les *valeurs d'assurance* recouvrent les valeurs à neuf. Mais rien n'interdit de penser que la *valeur actuelle* pourrait être appliquée à certains bâtiments, selon leur état.

Tableau 4 Répartition de la valeur du patrimoine immobilier de la Commune entre le patrimoine administratif et financier (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Patrimoine	Valeur au bilan		Valeur cadastrale		Valeur assurée	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Administratif	47'132'765	58.9%	95'321'000	69.3%	201'447'660	68.9%
Financier	32'929'651	41.1%	42'299'200	30.7%	90'910'332	31.1%
Total	80'062'415		137'620'200		292'357'992	

Tableau 5: Répartition de la valeur du patrimoine administratif immobilier selon la classification du MCH2
(Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Compte	Libellé	Valeur au bilan		Valeur cadastrale		Valeur assurée	
		CHF	%	CHF	%	CHF	%
B14040.02	Bâtiments administratifs/polyvalents	7'660'319	16.25%	12'833'000	13.46%	30'161'489	14.97%
B14040.15	Hangars des pompiers	1'167'727	2.48%	1'679'100	1.76%	3'169'047	1.57%
B14040.16	Défense civile et militaire	1'612'468	3.42%	5'785'000	6.07%	7'555'615	3.75%
B14040.21	Collèges	28'621'597	60.73%	61'971'700	65.01%	113'692'402	56.44%
B14040.34	Infrastructures de sports et loisirs	5'584'854	11.85%	3'881'600	4.07%	12'514'453	6.21%
B14040.35	Temples	807'387	1.71%	4'897'000	5.14%	28'751'660	14.27%
B14040.61	Hangars des TP	1'505'795	3.19%	2'292'000	2.40%	3'729'992	1.85%
B14040.82	Bâtiments forestiers	172'617	0.37%	1'456'600	1.53%	1'665'048	0.83%
B14090.00	Autres immobilisations corporelles		0.00%	525'000	0.55%	207'953	0.10%
Total		47'132'765		95'321'000		201'447'660	

Tableau 6: Répartition de la valeur du patrimoine financier immobilier selon la classification du MCH2 (Sources :
Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Compte	Libellé	Valeur au bilan		Valeur cadastrale		Valeur assurée	
		CHF	%	CHF	%	CHF	%
B10840.00	Immeubles du patrimoine financier	31'031'283	94.24%	31'603'400	74.71%	77'811'267	85.59%
B10840.01	Domaines, loges, métairies	1'898'367	5.76%	10'695'800	25.29%	13'099'065	14.41%
Total		32'929'651		42'299'200		90'910'332	

La valeur vénale d'un bâtiment n'est véritablement connue qu'au moment d'une vente. Elle n'apparaît donc pas dans le présent rapport. Nous avons vu qu'il fallait recourir à la méthode dite de la valeur substantielle pour l'apprécier et qu'elle ne devait être appliquée que de cas en cas, par exemple lors d'une transaction.

En revanche, la *valeur vénale* du patrimoine financier prévue par la LFinEC n'a pas encore été estimée. Il s'agit-là d'une priorité que nous devons nous donner, vu la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle législation et le délai qu'elle nous impose au 31 décembre 2017. L'un des objectifs du présent rapport et du projet d'arrêté qui vous est soumis consiste donc à mener cette opération à bien, en privilégiant la *méthode de la valeur de rendement* prévue par le RELFinEC.

6. Valeurs du patrimoine immobilier

La valeur au bilan du patrimoine immobilier s'élève à quelque CHF 80,1 millions au 31 décembre 2013 (cf. tableau 4), le patrimoine administratif représentant 58,9% de ce montant. Cette part s'élève à environ 69% si l'on prend en considération la valeur cadastrale ou la valeur assurée. Il est

intéressant de constater que la valeur au bilan du patrimoine financier est inférieure de près de CHF 9,4 millions à la valeur cadastrale.

Sur le tableau 5, les collèges constituent plus de 60% de la valeur au bilan du patrimoine administratif immobilier. Suivent ensuite les bâtiments administratifs et polyvalents, puis les infrastructures de sport et de loisirs. A eux seuls, ces trois secteurs représentent près de 89% de la valeur au bilan du patrimoine administratif (CHF 41,9 millions), 82,6% de la valeur cadastrale (CHF 78,7 millions) et 77,6% de la valeur assurée (CHF 156,4 millions).

Les immeubles (cf. tableau 6) représentent l'essentiel de la valeur au bilan (94,2%), de la valeur cadastrale (74,7%) et de la valeur assurée (85,6%) du patrimoine financier. Ils ont été toutefois amortis au-delà de la valeur cadastrale, à hauteur d'environ CHF 572'000 (env. 2% de la valeur cadastrale). Les domaines, les loges et les métairies ont été amortis à hauteur de CHF 8,8 millions de plus que la valeur cadastrale, si on compare cette dernière à la valeur au bilan. Les amortissements pratiqués devaient probablement varier d'une ancienne Commune à l'autre. Mais en principe, ils n'auraient pas dû aller au-delà de la valeur cadastrale, en vertu de l'article 60, alinéa 1, RFC, puisque nous sommes bien en présence de patrimoine financier.

6.1. Répartition géographique de la valeur du patrimoine administratif

Le tableau 7 offre un aperçu de la répartition des valeurs du patrimoine administratif immobilier entre les villages de Val-de-Ruz. Il ne reflète pas les politiques d'amortissement pratiquées par les anciennes Autorités communales puisqu'il s'agit de consolidations effectuées après la fusion et qui incluent également les anciens syndicats intercommunaux.

On constate que Cernier se détache des autres villages en concentrant près de 36,5% de la valeur au bilan du patrimoine administratif, le collège de la Fontenelle représentant à lui seul CHF 10,9 millions. Le collège et le centre de La Rebatte, à Chézard-Saint-Martin (8,7% de la valeur au bilan totale), ont une valeur au bilan de CHF 3,5 millions ; aux Geneveys-sur-Coffrane, le centre sportif et le bâtiment de l'administration communale ont une valeur de près de CHF 3,8 millions (env. 8,5% du total) ; à Fontainemelon, le collège a une valeur de CHF 3,15 millions (7,7% du total de la valeur au bilan).

Si l'on examine la valeur cadastrale, c'est Fontainemelon qui se détache, le collège pesant plus de CHF 23 millions à lui seul. Aux Geneveys-sur-Coffrane, le collège à une valeur cadastrale de CHF 5,3 millions, alors que sa valeur au bilan est de CHF 209'228, et le STPA, une valeur cadastrale de CHF 2,3 millions pour une valeur au bilan de CHF 1.

La valeur assurée met à nouveau en évidence la part importante occupée par Cernier (31,1%), puis celle des Geneveys-sur Coffrane (10,1%) et celle de Dombresson (9,1%).

Tableau 7: Répartition de la valeur du patrimoine administratif immobilier dans les villages de la Commune
(Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Villages	Valeur au bilan		Valeur cadastrale		Valeur assurée	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Boudevilliers	490'430	1.04%	1'203'000	1.26%	5'201'238	2.58%
Cernier	17'328'469	36.77%	12'470'700	13.08%	62'724'530	31.14%
Chézard-Saint-Martin	4'106'508	8.71%	11'535'000	12.10%	17'172'500	8.52%
Coffrane	1'539'709	3.27%	4'308'000	4.52%	10'156'666	5.04%
Dombresson	3'477'451	7.38%	5'409'100	5.67%	18'428'180	9.15%
Engollon	2'006'264	4.26%	727'600	0.76%	4'783'628	2.37%
Fenin	66'009	0.14%	397'000	0.42%	1'681'256	0.83%
Fontainemelon	3'689'869	7.83%	24'246'000	25.44%	15'014'975	7.45%
Fontaines	1'823'723	3.87%	6'025'000	6.32%	11'281'500	5.60%
Le Pâquier	191'950	0.41%	725'000	0.76%	1'994'137	0.99%
Les Geneveys-sur-Coffrane	4'042'434	8.58%	13'608'600	14.28%	20'431'520	10.14%
Les Hauts-Geneveys	3'058'007	6.49%	4'585'000	4.81%	9'444'808	4.69%
Montmollin	331'402	0.70%	2'705'000	2.84%	2'195'872	1.09%
Savagnier	2'363'016	5.01%	1'323'000	1.39%	16'535'905	8.21%
Vilars	2'522'024	5.35%	4'573'000	4.80%	3'853'143	1.91%
Villiers	95'500	0.20%	1'480'000	1.55%	547'800	0.27%
Total	47'132'765		95'321'000		201'447'660	

Une comparaison des trois valeurs est aussi intéressante. La valeur au bilan peut être supérieure à la valeur cadastrale, comme on l'observe pour : Cernier avec une valeur au bilan supérieure à la valeur cadastrale de CHF 7,5 millions au collège de La Fontenelle ; Engollon avec une différence de CHF 1,7 million pour la piscine ; ou Savagnier, pour plusieurs biens totalisant une différence d'environ CHF 1 million. Ces différences sont souvent consécutives à des investissements récents.

Dans certains villages, la valeur cadastrale est supérieure à la valeur assurée. C'est le cas pour le collège de Fontainemelon, avec une valeur à neuf inférieure de CHF 12 millions à la valeur cadastrale ; pour l'abri de protection civile de Villiers (CHF -787'000) ou, à Vilars, pour le collège et plusieurs biens affectés à la défense civile et militaire (CHF -720'000). Il s'agira ici d'examiner les raisons qui expliquent ces différences dans le cadre du projet d'évaluation de la valeur du patrimoine immobilier.

6.2. Répartition géographique de la valeur du patrimoine financier

Tableau 8: Répartition de la valeur du patrimoine financier immobilier dans les villages de la Commune (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Villages	Valeur au bilan		Valeur cadastrale		Valeur assurée	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Cernier	7'062'363	21.45%	7'928'500	18.74%	18'426'223	20.27%
Chézard-Saint-Martin	935'883	2.84%	1'414'300	3.34%	3'954'971	4.35%
Coffrane	370'603	1.13%	483'000	1.14%	1'519'047	1.67%
Dombresson	410'000	1.25%	491'400	1.16%	1'435'500	1.58%
Engollon	418'200	1.27%	917'000	2.17%	2'063'809	2.27%
Fenin	2'110'320	6.41%	1'903'000	4.50%	3'388'000	3.73%
Fontainemelon	6'682'781	20.29%	7'576'200	17.91%	22'047'953	24.25%
Fontaines	4'667'055	14.17%	4'732'000	11.19%	10'989'000	12.09%
Le Pâquier	2'539'485	7.71%	8'384'600	19.82%	6'592'849	7.25%
Les Hauts-Geneveys	1'254'365	3.81%	623'000	1.47%	3'164'700	3.48%
Montmollin	445'133	1.35%	894'000	2.11%	1'542'683	1.70%
Saint-Imier	392'521	1.19%			1'337'000	1.47%
Saules			4'000	0.01%	51'595	0.06%
Savagnier	1'266'627	3.85%	2'345'000	5.54%	3'058'000	3.36%
Vilars	2'472'545	7.51%	1'308'000	3.09%	6'457'000	7.10%
Villiers	1'901'772	5.78%	3'295'200	7.79%	4'882'002	5.37%
Total	32'929'651		42'299'200		90'910'332	

Théoriquement, selon le RFC, la valeur au bilan du patrimoine financier ne devrait pas être inférieure à la valeur cadastrale. Or, tel n'est pas le cas, puisque la valeur au bilan est inférieure de CHF 9,4 millions à la valeur cadastrale totale (cf. tableau 8), principalement en raison des domaines, loges et métairies (cf. tableau 6). Cette différence peut être constatée dans tous les villages de la Commune, exceptés Fenin, Vilars et les Hauts-Geneveys. En revanche, elle est particulièrement marquée à Cernier, Chézard-Saint-Martin, Engollon, Fontainemelon, Le Pâquier et Savagnier.

Le poids de Cernier apparaît au premier coup d'œil pour la valeur au bilan (21,45%). Mais c'est Le Pâquier, suivi de Cernier et de Fontainemelon qui occupent les premières places du classement pour la valeur cadastrale. Fontainemelon, suivi de Cernier, se situe au premier rang pour la valeur assurée.

7. Rendement du patrimoine immobilier

7.1. Aperçu d'ensemble

Actuellement, 442 objets sont loués à des tiers par la Commune (cf. tableau 9). Les appartements représentent 52,5% de ce total, les garages et les places de parc 32,6% et les locaux 14,9%. Seuls 31 objets loués sont rattachés au patrimoine administratif : il s'agit par exemple d'appartements ou de locaux mis à disposition dans les bâtiments d'administrations communales ou dans des écoles. L'essentiel des objets loués (93%) appartiennent au patrimoine financier, ce qui est conforme d'ailleurs aux objectifs visés pour ce dernier.

Les locations ont rapporté à la Commune plus de CHF 2,8 millions de recettes, l'essentiel (92,1%) provenant du patrimoine financier. Les charges facturées aux locataires, incluant les frais de chauffage, de gérance, de maintenance et de conciergerie, se sont élevées à plus de CHF 660'000.

Fontainemelon, Cernier et Fontaines regroupent à eux seuls 60% de l'ensemble des objets loués sur le territoire communal et génèrent également 60% des loyers encaissés par la Commune (cf. tableau 10) ; 30,8% des objets loués, pour 26,9% des loyers encaissés, sont localisés à Chézard-Saint-Martin, à Fenin, au Pâquier, aux Hauts-Geneveys, à Savagnier et à Vilars.

7.2. Charges liées au patrimoine immobilier

Le patrimoine immobilier de la Commune engendre un certain nombre de charges comme l'acquisition de fournitures et de produits, de matériel d'entretien, des prestations de services de tiers, comme des contrats de service, ou des honoraires. S'y ajoutent également des travaux d'entretien courant. Ces montants sont répertoriés dans les comptes d'exploitation, alors que les travaux plus conséquents figurent dans le compte des investissements.

En 2013, les charges d'exploitation se sont élevées à CHF 1'326'814 pour l'ensemble du patrimoine immobilier, dont CHF 831'560 pour le patrimoine administratif et CHF 495'254 pour le patrimoine financier. Pour le patrimoine administratif, les bâtiments scolaires, ceux dédiés aux services généraux, les infrastructures sportives et les ouvrages militaires et de protection civile ont généré à eux seuls CHF 739'269 (89% des charges totales).

Parmi les charges du compte d'exploitation figurent les travaux d'entretien courants, pour un total de CHF 709'635, dont CHF 365'489 pour le patrimoine administratif et CHF 344'146 pour le patrimoine financier.

A ces montants s'ajoutent ceux qui figurent dans les investissements. En 2013, CHF 438'000 bruts ont été consacrés à un entretien plus conséquent du patrimoine immobilier dont plus de CHF 327'000 pour les collèges et quelque CHF 111'000 pour le centre sportif des Geneveys-sur-Coffrane (pose d'un éclairage sur le terrain du STPA et installation de filet pare-balls sur le terrain d'entraînement de football). Aucun investissement n'a été réalisé dans le patrimoine financier.

Tableau 9: Objets loués, loyers et charges du patrimoine bâti (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Patrimoine	Nombre d'objets loués			Loyers (CHF)	Charges (CHF)
	Appartements	Locaux	Garages et places de parc		
Administratif	10	19	2	222'592	12'240
Financier	222	47	142	2'593'661	649'020
Total général	232	66	144	2'816'253	661'260

Tableau 10: Répartition géographique des objets loués, des loyers et des charges (Sources : Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Villages	Nombre d'objets loués			Loyers (CHF)	Charges (CHF)	Répartition en %	
	Appartements	Locaux	Garages et places de parc			Objets loués	Loyers
Boudevilliers		1		11'310	2'700	0.2%	0.4%
Cernier	26	32	41	578'570	123'072	22.4%	20.5%
Chézard-Saint-Martin	8	5		78'679	29'280	2.9%	2.8%
Coffrane	1	1		64'356		0.5%	2.3%
Dombresson	6			40'200	15'480	1.4%	1.4%
Engollon	2	2	1	45'828		1.1%	1.6%
Fenin	11	1	17	144'276	31'956	6.6%	5.1%
Fontainemelon	79	10	16	778'006	222'480	23.8%	27.6%
Fontaines	35	1	25	338'822	91'776	13.8%	12.0%
Le Pâquier	13		6	104'520	16'440	4.3%	3.7%
Les Geneveys-sur-Coffrane	2	1		33'120		0.7%	1.2%
Les Hauts-Geneveys	10	1	9	111'630	22'380	4.5%	4.0%
Montmollin	5	3	5	69'264	15'756	2.9%	2.5%
Savagnier	10	2	6	141'120	26'940	4.1%	5.0%
Vilars	15	4	18	178'752	37'800	8.4%	6.3%
Villiers	9	2		97'800	25'200	2.5%	3.5%
Total	232	66	144	2'816'253	661'260		

Si l'on additionne les frais d'entretien courant (CHF 709'635) aux charges d'entretien du compte des investissements (CHF 438'000), on constate que la Commune a consacré, en 2013, au total CHF 1'147'635 à son patrimoine bâti, soit 0,4% de la valeur assurée totale de CHF 292,4 millions.

Selon les références du secteur immobilier, chaque année, il faudrait théoriquement et idéalement consacrer à l'entretien du patrimoine immobilier au minimum l'équivalent de 1% de la valeur assurée, ce qui représenterait une somme de CHF 2,9 millions, rapportée au patrimoine communal. Or, on constate, sur la base des comptes 2013, un écart de CHF 1,7 million par rapport à cette valeur minimale idéale.

Certes, l'année 2013 reste une année particulière, en raison de la fusion. Il n'empêche que cette différence est révélatrice des efforts que la Commune devrait théoriquement consentir à l'avenir pour assurer un niveau d'entretien satisfaisant de son patrimoine. Il s'agira d'en tenir compte dans le plan financier et des tâches.

7.3. Appréciation et conséquences

La valeur au bilan, soit CHF 80'062'415, représente le montant de la dette communale de l'ensemble du patrimoine immobilier. Si l'on se réfère au taux d'intérêt moyen de cette même dette, soit 2,5%, on peut estimer les charges d'intérêt liées au patrimoine bâti à quelque CHF 2 millions. Avec le même taux, on peut évaluer la charge d'intérêt de la dette du patrimoine financier bâti (CHF 32'929'651) à CHF 823'241.

Il est réjouissant de constater que les charges d'intérêt du patrimoine immobilier sont couvertes par les loyers encaissés. Il s'agira néanmoins d'examiner si le rendement peut être encore amélioré et à quel prix puisque nous avons constaté que les montants consacrés chaque année à l'entretien s'avéraient insuffisants selon les principes appliqués dans le secteur immobilier.

En outre, vu les importants travaux de mise en place du MCH2 et la récente introduction du nouveau progiciel comptable, notre Commune n'a pas encore mis en place une comptabilité analytique pour vérifier que les charges générées par le patrimoine financier soient bel et bien toutes répercutées sur les loyers, celui-ci devant dégager des bénéfices.

Par ailleurs, notre Commune ne dispose pas non plus de toutes les compétences techniques et de gérance immobilière qu'exige le suivi d'un parc immobilier de la taille du nôtre. C'est ici qu'il convient désormais d'examiner plus attentivement notre organisation actuelle.

8. Gestion du patrimoine communal : situation actuelle

8.1. Organisation de la gérance du patrimoine

Actuellement, la gérance du patrimoine est dirigée par un administrateur et elle se compose de deux entités. On y trouve tout d'abord un secteur administratif qui regroupe quatre collaborateurs-trices, pour 2 équivalents plein temps (EPT), avec un profil et des compétences administratives, qui consacre l'équivalent de 1,1 EPT au patrimoine financier (cf. tableau 11), l'administrateur dédiant la majeure partie de son temps au patrimoine administratif (0,8 EPT).

Cette répartition inégale du temps de travail entre les deux patrimoines immobiliers peut être expliquée par le fait que d'autres unités administratives participent également à la gestion des

projets d'investissements ou de certaines charges d'entretien pour certains biens, comme c'est par exemple le cas pour les écoles ou les infrastructures sportives.

L'intendance, dirigée par un intendant-chef, constitue la seconde entité de la gérance du patrimoine. Elle regroupe 28 personnes, pour 18,1 EPT. Les activités sont essentiellement consacrées au patrimoine administratif (16,6 EPT) et consistent en tâches de conciergerie, à des taux d'occupation en moyenne de 90% pour les fonctions de concierge polyvalent et de 36% pour les concierges d'immeubles.

Tableau 11: Dotation de la gérance du patrimoine, selon le tableau des fonctions, en 2014 (Source : Administration de la gérance du patrimoine, administration des ressources humaines)

Fonctions	Effectif	Equivalents plein temps (EPT)	EPT consacré au	
			Patrimoine administratif	Patrimoine financier
<i>Administration</i>	4	2.0	0.9	1.1
Administrateur	1	1.0	0.8	0.2
Collaboratrice administrative	3	1.0	0.1	0.9
<i>Intendance</i>	28	18.1	16.6	1.5
Intendant-chef	1	1.0	0.7	0.3
Concierge d'immeubles	12	4.3	3.4	0.9
Concierge polyvalent	11	10.0	9.7	0.3
Aide-concierge	4	2.8	2.8	0.0
Total	32	20.1	17.5	2.6

Par la suite, nous nous concentrerons essentiellement sur le secteur administratif de la gérance du patrimoine. C'est en effet ici que certaines compétences nous font le plus défaut, notamment en matière technique, d'évaluation de la valeur ou dans des activités propres à une gérance immobilière.

8.2. Mandats de gérance

L'administration de la gérance du patrimoine gère directement les locations de 171 objets sur 442, soit 38% du total, avec 1,1 EPT (cf. tableaux 11 et 12). Elle facture près de 48% des loyers et quelque 37% des charges totales. Le solde est traité par les gérances privées qui avaient été mandatées par les anciennes Communes, pour des honoraires de quelque CHF 57'000.

Tableau 12: Gestion du patrimoine financier bâti et mandats de gérance confiés par la Commune (Source: Administration de la gérance du patrimoine, Comptes 2013)

Gestion	Nombre d'objets loués			Total	Loyers (CHF)	Charges (CHF)
	Appartements	Locaux	Garages et places de parc			
Commune	101	27	43	171	1'342'753	243'132
Fiduciaire Moy	32	32	50	114	647'090	142'752
Littoral Gérance	25	2	35	62	295'428	67'956
Naef	74	5	16	95	530'982	207'420
Total	232	66	144	442	2'816'253	661'260

8.3. Appréciation et conséquences

Les moyens administratifs à disposition de la gérance du patrimoine sont actuellement insuffisants pour reprendre l'ensemble des mandats confiés à des gérances privées. De même, le secteur administratif, vu les compétences qu'il réunit actuellement, suffit à assurer la gestion quotidienne du patrimoine immobilier mais n'est pas doté pour assurer la mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble.

Des capacités en matière de gestion de projets, notamment de suivi de chantiers, d'évaluations, de suivi architectural et technique des bâtiments, d'élaboration de stratégies d'investissement à long terme et de rentabilisation du patrimoine font actuellement défaut.

La Commune pourrait se limiter à une gestion au jour le jour de son patrimoine bâti, comme c'est le cas aujourd'hui. Cette situation peut être justifiée, dans l'immédiat, d'une part, par le processus de fusion, d'autre part, en raison des engagements décidés par les anciennes autorités qui doivent être menés à bien. Mais elle ne saurait perdurer à long terme. Car ce serait oublier la signification même du mot « patrimoine », comme nous l'avons vu en introduction. C'est pourquoi, vu l'importance de nos biens, la valeur qu'ils représentent et la nécessité de les transmettre dans un état d'entretien et de fonctionnement au moins satisfaisant à défaut d'être irréprochable, il s'avère nécessaire d'y consacrer un suivi cohérent, rigoureux et régulier, ceci dans une perspective durable. En ce sens, le Conseil communal rejoint pleinement les préoccupations exprimées dans les postulats adoptés par votre Autorité l'année dernière.

Il y va aussi de la politique que nos Autorités se doivent de mettre en place pour la gestion de notre patrimoine. Comme nous le relevions en introduction, il s'agit de trouver un juste équilibre entre les moyens à consentir, notamment en matière d'investissements, leur répartition entre les grands chapitres qui composent notre patrimoine, notre capacité financière et notre niveau d'endettement.

C'est ici qu'il est nécessaire de renforcer nos outils, pour reprendre en main notre patrimoine immobilier, élaborer des planifications à long terme et gérer avec rigueur, au double plan technique et financier, les projets qu'il s'agira d'engager à moyen terme.

9. Objectifs du Conseil communal en matière de gestion du patrimoine bâti

Notre patrimoine immobilier est important, complexe et multiple et nous ne disposons que d'informations lacunaires quant à son état. Dans ces circonstances, il n'est tout simplement pas possible de mettre en place une gestion d'ensemble rigoureuse et durable. Pour remédier à cette situation peu satisfaisante, le Conseil communal entend cibler sa politique en la matière le long des axes qui suivent.

9.1. Evaluer l'état d'ensemble du patrimoine administratif et financier immobilier de la Commune

En l'état, nos Autorités ne sont pas en mesure d'identifier et de planifier les travaux d'entretien dans la durée, par ordre de priorité. Elles ne peuvent agir qu'au coup par coup, sans vision d'ensemble cohérente, en l'absence d'un état des lieux permettant de dégager des axes prioritaires. Elles ne disposent d'aucune planification financière basée sur une appréciation cohérente de la situation, comme l'exigent l'article 6.2 du règlement général, du 19 décembre 2012, et la nouvelle LFinEC.

Dès lors, il s'agit de disposer d'informations fondées qui permettront d'orienter la politique de gestion du patrimoine immobilier, de révéler les éventuelles urgences et les projets qui seront approfondis dans une deuxième étape. De même, cette première évaluation permettra à nos Autorités d'identifier les biens qui pourraient être éventuellement réalisés.

9.2. Identifier les travaux les plus urgents

Nos Autorités sont aujourd'hui bien en peine pour identifier les bâtiments qui exigent des interventions urgentes, voire pour en évaluer le degré d'urgence réel. De nombreux éléments ont certes été transmis par les anciennes Autorités ou ont été signalés par les anciens administrateurs. Mais ceux-ci sont insuffisants et lacunaires.

A nouveau, un premier état d'ensemble devrait donner à nos Autorités les moyens d'identifier les risques en termes d'impact et de probabilité et de mieux cibler les interventions pour lesquelles l'urgence est avérée. Des demandes de crédits seraient ensuite sollicitées auprès de votre Conseil.

9.3. Mettre en place une stratégie durable d'entretien et de maintien de la valeur du patrimoine immobilier

Les informations recueillies dans l'évaluation d'ensemble doivent permettre de séparer ce qui doit être considéré comme entretien courant, comme entretien lourd, comme rénovation ou comme assainissement, par exemple. Les opérations qui en découlent sont conduites, traitées et suivies selon des méthodes de gestion de projet avérées.

Sur le plan financier, l'entretien courant est inscrit dans le compte d'exploitation. Il peut fluctuer d'une année à l'autre selon la nature et l'ampleur des travaux à entreprendre. On peut estimer qu'il

s'agit d'opérations de l'ordre CHF 20'000 à 50'000, mais qu'il est nécessaire de prévoir et d'échelonner dans la planification financière roulante.

Les travaux d'entretien lourd, les rénovations ou les assainissements figurent dans le compte des investissements. L'entretien lourd devrait faire l'objet de programmes, soit de portefeuilles de projets, présentés à votre Autorité sous la forme de crédits-cadres quadriennaux. Pour rappel, selon l'article 6.12, alinéa 1, du règlement général, du 19 décembre 2012, *le crédit-cadre autorise à contracter, pour plusieurs projets individuels réunis dans un programme, des engagements jusqu'à concurrence du plafond autorisé.*

Chaque projet d'entretien lourd aurait ainsi un coût compris entre CHF 50'000 et 200'000. Le Conseil communal estime qu'il faudrait progressivement consacrer en moyenne, chaque année, entre CHF 800'000 et 1'000'000 à des projets de cette nature, d'ici à 2020. C'est en tout cas ce scénario qu'il a retenu dans le plan financier et des tâches. Nous y reviendrons plus loin.

Les rénovations et les assainissements feraient quant à eux l'objet de crédits d'engagement ordinaires. Un crédit d'engagement, selon l'article 6.11, alinéa 2, du règlement général, du 19 décembre 2012, est *l'autorisation d'investir, dans un but précis, un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement.* Il s'agirait ici de projets uniques réalisés sur une ou plusieurs années pour des montants allant de CHF 200'000 à plusieurs millions.

9.4. Evaluer la valeur vénale du patrimoine financier

Vu la prochaine entrée en vigueur de la LFinEC, la valeur vénale du patrimoine financier devra être évaluée, en principe selon la méthode de la valeur de rendement.

Ces estimations tiennent compte, comme nous l'avons vu, de l'espérance de rendement net propre à une région donnée à laquelle s'ajoutent des facteurs comme les frais d'exploitation, les frais d'entretien courant ou extraordinaire, une affectation spécifique entraînant des frais d'entretien particuliers, le risque de vacance, la situation et les nuisances qui peuvent en découler.

Autrement dit, l'estimation de la valeur vénale du patrimoine financier est étroitement liée à celle de son état. Il devrait donc être envisageable de réaliser ces deux opérations simultanément.

9.5. Optimiser le rendement du patrimoine financier immobilier

A l'heure actuelle, il n'est pas possible de vérifier si le rendement du patrimoine financier immobilier est réellement optimal. Les évaluations de l'état du patrimoine financier et de sa valeur vénale apporteront ici des informations précieuses. Mais il faudra les compléter avec des outils analytiques plus précis quant aux charges et aux loyers facturés.

En outre, la gestion du patrimoine financier est partagée avec trois partenaires privés, qui ont chacun leurs propres méthodes de travail, ce qui n'est pas de nature à simplifier la tâche. Le dicastère des finances a paramétré dernièrement le système comptable de telle sorte que les coûts et rendements puissent prochainement être traités selon une comptabilité analytique pour chaque immeuble. Mais

en l'état actuel, l'administration en est réduite à réaliser l'essentiel de son travail quotidien sur des tableaux Excel et non sur des outils informatiques compatibles, voire intégrés au progiciel comptable Abacus, ceci avec des compétences qui sont celles d'une administration publique et non d'une gérance immobilière. Ce sont ces lacunes qu'il s'agira de combler pour atteindre l'objectif visé.

9.6. Disposer d'un pôle de compétences fort en matière de gestion et de suivi du patrimoine immobilier

Pour atteindre les objectifs qui précèdent, il s'agira de repenser le secteur administratif actuel de la gérance du patrimoine. Des compétences techniques, notamment en matière d'architecture, de gestion et de suivi de projets, de contrôle de gestion et de gérance immobilière font ici cruellement défaut.

Il est envisageable d'y pallier soit par le recours à des mandataires externes, privés ou publics, de manière ponctuelle ou à plus long terme, soit par le recrutement de personnel qualifié intégré à nos structures actuelles, voire en mêlant les deux approches. A tout le moins, il est indispensable que la politique à déployer en matière de patrimoine immobilier s'inscrive dans la ligne de notre politique financière.

9.7. Appréciation et conséquences

Les six objectifs du Conseil communal ne pourront pas être atteints simultanément ni répercutés rapidement dans le plan financier et des tâches. Pendant quelques années encore, notre Commune est tenue de finaliser les engagements décidés par les anciennes Autorités, ce qui réduit notre marge de manœuvre en matière d'investissement. Il apparaît toutefois urgent de lancer les travaux au plus vite en envisageant un déploiement dans le temps, comme le résume le tableau 13.

10. Organisation future de la gestion du patrimoine

Pour atteindre ces objectifs, les capacités disponibles actuellement au sein l'administration communale ne sont clairement pas suffisantes. Il est nécessaire de les compléter par des compétences en matière d'architecture et de gérance immobilière.

Dans ces deux derniers domaines, l'importance de notre patrimoine exige un plus grand professionnalisme. Par le passé, les anciennes Communes comblaient ces lacunes en recourant à des architectes-conseil, pour élaborer leurs projets de construction, d'entretien ou de rénovation et les demandes de crédit adressées au Conseil général qui en découlaient. De même, elles confiaient souvent des mandats de gérance à des sociétés privées, pour les objets loués. La taille, l'importance et l'état de notre patrimoine, tout comme le manque de suivi en matière d'informations sur l'ensemble de nos biens, démontrent qu'il est indispensable de doter notre Commune de compétences en matière de gestion immobilière.

10.1. Gestion du patrimoine administratif

Comme nous l'avons constaté, le patrimoine administratif comprend 107 biens, représentant près de 68% du volume total du patrimoine bâti communal et environ 69% de la valeur assurée. Il s'agit de bâtiments affectés à des missions d'intérêt public, qui vont souvent de pair avec des contraintes techniques et des exigences précises en matière d'aménagement, ceci sur la base de normes – en constante évolution – découlant bien souvent de lois ou de règlements.

La gestion du patrimoine administratif, de par sa fonction, sa taille, sa diversité, sa complexité et les engagements souvent conséquents qui en découlent, est de loin la plus exigeante. Vu la situation que nous avons décrite, il est certain que plusieurs projets devront être menés en parallèle. Pendant une année donnée, il s'agira par exemple d'assurer, avec professionnalisme, le suivi technique simultané d'un chantier de rénovation d'un bâtiment scolaire avec celui d'une piscine couverte et la mise à niveau d'un hangar pour le service de défense contre les incendies, tout en préparant les projets prévus les années suivantes.

10.2. Gestion du patrimoine financier

En matière d'entretien et de rénovation, les immeubles du patrimoine financier exigeront les mêmes compétences techniques que celles du patrimoine administratif.

L'estimation de la valeur vénale exigera des capacités complémentaires et la mise à disposition d'outils spécifiques. La gestion des 442 biens loués - dont, rappelons-le, 232 appartements - et les objectifs de rendement que nous nous sommes fixés nécessiteront pour leur part un professionnalisme plus poussé en matière de gérance immobilière.

10.3. Contrôle de gestion technique et financier

La conduite des projets, selon des techniques de gestion de projets avérée, est un pré-requis indispensable pour élaborer un plan financier, le suivi des factures et leur adéquation avec le budget, conformément au droit des crédits prévu par la LFinEC et le chapitre 6 du règlement général, du 19 décembre 2012.

En effet, les finances des collectivités publiques sont régies selon le principe d'annualité des comptes. Cela signifie que les dépenses prévues pendant un exercice donné doivent impérativement être réalisées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, les transitoires étant seulement admis pour comptabiliser au bouclage les coûts des travaux réalisés durant l'exercice n, mais dont les factures sont reçues pendant l'exercice n+1.

Cela signifie également que les sommes non dépensées en cours d'exercice ne peuvent être reportées sur l'exercice suivant sans créer des décalages dans la planification des investissements. Il en va d'ailleurs de même pour le compte d'exploitation. Enfin, les échéances de paiement servent également à établir le budget de trésorerie et à prévoir les liquidités nécessaires, y compris parfois par des emprunts à court terme.

Malheureusement, il arrive fréquemment que les maîtres d'œuvre tardent à adresser leurs factures à la Commune, les retards étant parfois de plusieurs années comme nous l'avons constaté depuis le 1^{er} janvier 2013 pour certains engagements décidés par les anciennes Autorités. Une telle situation n'est plus acceptable pour les finances communales : elle peut générer des charges d'intérêt, des décalages dans les amortissements et rendre vaine toute planification des investissements. Pour y remédier, le Conseil communal envisage dès lors d'introduire des clauses spécifiques dans les contrats, la facturation d'acomptes et des pénalités en cas de non-respect des échéances de facturation.

La mise en place, au sein de la gérance du patrimoine, d'un contrôle de gestion strict, dans le cadre de la préparation et suivi des engagements, s'avère dès lors indispensable pour remédier à cette situation.

10.4. Réorganisation envisagée

Le Conseil communal s'est longuement interrogé sur la meilleure manière de reprendre en main l'ensemble du patrimoine immobilier et de renforcer les structures actuelles avec des compétences qui font aujourd'hui défaut à notre administration. Il a également partagé ses réflexions avec la Commission de gestion et des finances.

10.4.1 Avantages et inconvénients d'une externalisation

Si l'on souhaite mettre en œuvre une stratégie d'ensemble cohérente, à même d'atteindre les objectifs visés, il apparaît évident que des mandats ponctuels, confiés à des architectes-conseil comme le pratiquaient les anciennes Communes, ne sont plus envisageables. La question se pose également pour les mandats de gérance conclus avec des tiers.

Une première option consisterait à généraliser l'externalisation, via un mandat confié à un partenaire unique, par exemple un partenaire privé, ou une autre collectivité publique disposant d'un service réunissant toutes les compétences voulues.

Une seconde option consisterait à conclure deux mandats distincts, l'un dédié aux problématiques techniques et de gestion de projets, l'autre à l'ensemble des tâches de gérance immobilière.

Pour la Commune, ces deux solutions auraient comme conséquence de transférer à un tiers, public ou privé, les 171 biens loués qu'elle gère actuellement. En outre, elle ne disposerait plus à l'interne que de moyens limités au seul suivi de l'exécution des mandats mais sans capacité d'intervention directe et immédiate.

C'est pourquoi l'on doit se demander si l'externalisation des activités de gérance est une solution réellement idéale pour optimiser le rendement de notre patrimoine. En revanche, il est certain qu'elle serait très problématique pour la planification, la préparation et le suivi des projets d'investissement, puisque les Autorités politiques et l'administration n'auraient plus qu'un contrôle indirect sur leur déroulement et leur suivi financier. On rétorquera que les anciennes Autorités pratiquaient bien ainsi. C'est vrai. Mais notre patrimoine immobilier actuel, le nombre de projets

qu'il s'agira de mener en parallèle et les montants en jeu chaque année sont sans commune mesure avec la situation qui prévalait avant la fusion.

Par ailleurs, tant la Commission de gestion et des finances que le Conseil communal sont d'avis que les Autorités doivent garder la maîtrise de notre stratégie immobilière et en assurer le contrôle politique, ceci d'autant plus que notre Commune dispose désormais d'un patrimoine bâti et de biens loués suffisamment importants en taille et en nombre. Il n'est en outre pas certain que les coûts d'une externalisation complète soient réellement plus avantageux que ceux d'une internalisation.

Dès lors, la masse critique qui est désormais la nôtre plaide plutôt en faveur de la constitution d'une structure forte au sein de l'administration communale, réunissant toutes les compétences requises pour la poursuite de nos objectifs.

10.4.2 Professionnaliser la gérance de notre patrimoine

C'est pourquoi, sur la base d'un projet d'arrêté spécifique, le Conseil communal vous propose l'engagement d'un-e collaborateur-trice, à 100%, disposant d'une formation et d'une expérience spécifiques, d'au moins cinq ans, en matière de gérance immobilière. Cette personne assumerait notamment les missions principales suivantes, dès son engagement :

- a) réorganiser l'actuelle gérance du patrimoine ;
- b) introduire des outils informatiques de gestion immobilière compatibles avec le progiciel comptable Abacus ;
- c) organiser et assurer la reprise, au sein de la Commune, des mandats de gérance confiés à des tiers ;
- d) mettre en place une politique d'optimisation du rendement du patrimoine financier bâti ;
- e) assurer le pilotage d'ensemble de notre stratégie immobilière.

10.4.3 Disposer de compétences techniques en matière de planification et de conduite de projets

Ces compétences seraient complétées par celle d'un architecte EPFL ou HES, avec une expérience professionnelle d'au moins cinq ans, engagé à plein temps entre 2015 et 2018. A l'issue de cette période, il s'agirait d'évaluer si la fonction doit être pérennisée et, si oui, comment et à quel taux d'activité.

Les tâches qui seraient confiées à cette fonction seraient les suivantes :

- a) piloter l'évaluation de l'état du patrimoine administratif et financier bâti ;
- b) identifier les travaux les plus urgents, en assurer leur financement par le compte d'exploitation ou d'investissement ;

- c) mettre en place une stratégie durable d'entretien et de maintien de la valeur du patrimoine bâti ;
- d) échelonner les engagements nécessaires dans le plan financier et des tâches ;
- e) élaborer les demandes de crédits-cadres et de crédits d'engagement ;
- f) assurer le suivi des projets et le contrôle de gestion.

Nous nous sommes demandés si la présence d'un seul spécialiste, travaillant de manière isolée au sein de l'administration, était bien judicieuse ou s'il ne valait pas mieux lui permettre de collaborer avec une équipe disposant déjà d'une expérience de la gestion d'un patrimoine public et de larges compétences en la matière.

Le fait de disposer d'un-e seul-e collaborateur-trice, avec un cahier des charges aussi pointu, expose la Commune à certains risques. La conduite et le suivi des engagements pourraient être gravement perturbés en cas d'absences de longue durée, pour des raisons de santé par exemple. De même, la possibilité d'avoir accès au savoir-faire existant d'une équipe permet de gagner en synergies et en efficacité, en s'inspirant de solutions déjà mises en œuvre dans d'autres projets.

Certaines entités publiques réunissent déjà de telles compétences. Il en est tout particulièrement ainsi du Service des bâtiments de l'Etat dont les missions et les structures sont adaptées à la gestion d'un parc immobilier important et complexe dans sa diversité. C'est pourquoi nous avons obtenu l'accord de principe du conseiller d'Etat en charge des finances et de la santé pour mettre en place une collaboration avec ledit service.

Si votre Autorité accepte le projet d'arrêté qui lui est soumis, il est prévu, dans un premier temps, que l'architecte cantonal nous appuie dans le recrutement du spécialiste dont nous avons besoin. Dans un second temps, il sera appelé à superviser les travaux réalisés pour la Commune. Ce partenariat avec l'Etat sera matérialisé dans une convention, pour les années 2015 à 2018.

10.4.4 Evaluer notre patrimoine à un rythme soutenu

L'évaluation de l'état de notre parc immobilier dans son ensemble devra être conduite simultanément avec celle de la valeur vénale du patrimoine financier. Cette dernière opération devrait être terminée à fin 2017, pour être intégrée au bouclage des comptes 2017, conformément au délai fixé par la LFinEC.

Ces travaux sont complexes à préparer sur le plan méthodologique et à réaliser sur le plan pratique. Ils devront être pilotés en étroite collaboration entre le gérant, l'architecte et l'administrateur en charge de la comptabilité générale. A cet effet, pour atteindre les objectifs visés dans les délais les plus courts possibles, il est prévu de recourir à des experts habitués à ce genre d'opérations, sur la base d'un mandat spécifique.

Vu l'ampleur de notre parc immobilier, il n'est pas non plus exclu qu'il faille solliciter ponctuellement et sur mandats des bureaux d'ingénieurs dans le cadre des travaux d'évaluation.

10.4.5 Renforcer nos outils informatiques

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la gestion financière est réalisée sur le progiciel Abacus, qui répond aux normes du MCH2 et qui équipera, dans les années à venir, toutes les Communes neuchâteloises, à l'exception de La Chaux-de-Fonds. Il en sera de même de la gestion du personnel dès le 1^{er} janvier 2015, avec un module spécifique « ressources humaines » intégré au système comptable Abacus.

Aujourd'hui, le parc immobilier et les crédits d'investissements sont gérés par la Commune à l'aide d'outils bureautiques standards. Ceux-ci s'avèrent toutefois vite limités et ils exigent souvent de fastidieuses opérations de transferts de fichiers et d'informations entre plusieurs systèmes, avec des risques d'erreurs non négligeables. Ils seront clairement inadaptés à la gestion complète de notre patrimoine immobilier.

C'est pourquoi il est envisagé d'acquérir Abalmmo, qui est le module du progiciel Abacus dédié à la gestion immobilière. Cette solution est privilégiée car elle a pour grand avantage d'offrir, là encore, une solution intégrée à la partie financière et comptable. Elle exige toutefois un paramétrage préalable à sa mise en production.

Tableau 13: Stratégie de mise en œuvre des objectifs en matière de gérance du patrimoine immobilier

Objectifs	2015	2016	2017	2018
Evaluer l'état d'ensemble du patrimoine administratif et financier immobilier de la Commune	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etablir les bases méthodologiques et la planification du projet ▪ Lancer le projet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 33% du total du patrimoine immobilier évalué ▪ 50% du patrimoine financier évalué 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 66% du total du patrimoine immobilier évalué ▪ 100% du patrimoine financier évalué 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 100% du patrimoine immobilier évalué ▪ Evaluer le processus et en assurer le suivi
Identifier les travaux les plus urgents	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer le financement par le biais du compte d'exploitation ou des crédits spécifiques ▪ Assurer le suivi des projets et des crédits d'investissement ▪ Elaborer un crédit-cadre pour 2016 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en œuvre le crédit-cadre 2016 ▪ Assurer le suivi des projets et des crédits d'investissement 		
Mettre en place une stratégie durable d'entretien et de maintien de la valeur du patrimoine immobilier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finaliser les engagements décidés par les anciennes Autorités ▪ Solliciter les crédits prévus au budget des investissements 2015 ▪ Etablir les bases de la planification des investissements pour le patrimoine bâti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mener à bien les projets en cours ▪ Elaborer un crédit-cadre quadriennal 2017-2021 ▪ Solliciter les crédits d'engagement pour les projets spécifiques prévus au budget ▪ Assurer le suivi des projets et des crédits d'investissement ▪ Tenir à jour la planification des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mener à bien les projets en cours ▪ Mettre en œuvre le crédit-cadre quadriennal 2017-2021 ▪ Solliciter les crédits d'engagement pour les projets spécifiques prévus au budget ▪ Assurer le suivi des projets et des crédits d'investissement ▪ Tenir à jour la planification des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Idem à 2017 ▪ Evaluer la politique mise en place par la Commune et suites à donner
Evaluer la valeur vénale du patrimoine financier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etablir les bases méthodologiques et la planification du projet ▪ Lancer le projet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 50% du patrimoine financier immobilier évalué 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 100% du patrimoine financier immobilier évalué 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intégrer les résultats de l'évaluation de la valeur vénale dans le bouclage des comptes 2017
Optimiser le rendement du patrimoine financier immobilier		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etablir les bases méthodologiques ▪ Lancer le projet sur la base des évaluations en cours 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valider et mettre en œuvre la stratégie ▪ Evaluer les premiers effets dans le budget 2018 	
Disposer d'un pôle de compétences fort en matière de gestion et de suivi du patrimoine immobilier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la gestion courante ▪ Engager un architecte EPFL ou HES en collaboration avec le service des bâtiments de l'Etat ▪ Engager un gérant au sein de l'administration communale ▪ Lancer la réorganisation de la gérance du patrimoine 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réorganisation de la gérance terminée ▪ Acquérir et paramétrer le progiciel Abalmmo ▪ Organiser le transfert des mandats de gérance au sein de la Commune 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en production Abalmmo, l'intégrer à la gestion comptable ▪ Assurer la reprise des mandats de gérance au sein de la Commune, dès le 1^{er} janvier 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluer la nouvelle organisation ▪ Apporter les correctifs nécessaires ▪ Evaluer les suites à donner ▪ Etablir un bilan d'ensemble et un rapport de clôture du crédit à l'attention du Conseil général

10.5. Planification et mise en œuvre

Le tableau 13 donne un aperçu dans le temps de la manière dont notre Conseil entend atteindre ses objectifs en matière de gestion du patrimoine.

Le premier semestre 2015 sera essentiellement consacré, passé le délai référendaire, au recrutement d'un gérant et d'un architecte, l'objectif étant de pourvoir les deux fonctions pour le début du second semestre.

Durant les six derniers mois de 2015, il s'agira surtout d'élaborer les bases méthodologiques nécessaires au lancement des évaluations prévues en 2016, de solliciter le ou les mandataires pour les mener à bien, de réorganiser la gérance du patrimoine, de planifier les projets, de préparer les demandes de crédits nécessaires en conséquence, puis de les réaliser.

En 2016, les travaux d'évaluation de l'état du patrimoine immobilier et de la valeur vénale du patrimoine financier devraient être lancés et conduits de manière simultanée. La réorganisation de la gérance du patrimoine devrait être terminée, ce qui permettra de préparer l'introduction d'Abalmmo et l'intégration des mandats confiés à des tiers. Les premières bases de la stratégie d'optimisation du rendement devraient être également posées.

En ce qui concerne les projets, un crédit-cadre consacré aux travaux les plus urgents à conduire en 2016 devrait être soumis à votre Autorité, puis mis en œuvre. Par la suite, nous souhaitons travailler sur la base de crédits-cadres quadriennaux, le premier portant sur les années 2017 à 2021. Les dossiers de grande importance feraient quant à eux l'objet de demandes spécifiques intégrées au plan financier et des tâches.

En 2017, avec la mise en production d'Abalmmo et la reprise des mandats de gérance, l'administration communale sera pleinement en charge de la gestion du parc immobilier. La stratégie d'optimisation du rendement des biens appartenant au patrimoine financier sera décidée et mise en œuvre. L'évaluation de la valeur vénale de ce dernier sera achevée, pour respecter les délais imposés par la LFinEC, tandis que l'état du parc immobilier sera évalué à hauteur des deux tiers.

La mise en œuvre du premier crédit-cadre quadriennal, le suivi des projets en cours, la régularité des demandes de crédits d'engagement, conformément au budget, et la mise à jour du plan financier et des tâches consolideront la stratégie d'entretien et de maintien de la valeur du patrimoine. En 2017, le cycle sera mis en place pour la première fois.

En 2018, la Commune disposera d'un état d'ensemble de son patrimoine immobilier. Il s'agira toutefois d'en tirer les conséquences utiles et d'en assurer la mise à jour. La stratégie d'entretien sera évaluée et, si nécessaire, corrigée et ajustée pour les années suivantes. La valeur vénale du patrimoine financier figurera dans les comptes 2017 soumis au Conseil général en juin 2018.

La nouvelle organisation de la gérance du patrimoine sera elle aussi analysée et pourra faire l'objet d'ajustements. Au terme des quatre années couvertes par la présente demande de crédit, une évaluation d'ensemble sera établie, accompagnée des suites qu'il conviendra d'y donner. A cet effet,

un rapport sera remis au Conseil général. Si tout se déroule comme prévu, le présent crédit pourra être formellement bouclé à fin 2018.

11. Conséquences financières

Nous nous sommes demandé s'il n'était pas opportun de financer le programme qui vous est proposé par la réserve affectée que vous avez adoptée en décembre 2012, comme nous y autoriserait théoriquement le règlement sur l'organisation et la mise en place des structures de la Commune de Val-de-Ruz.

Or, cette réserve est limitée au 31 décembre 2016, alors que le présent projet devrait durer jusqu'en 2018. Elle pourrait certes être prorogée au-delà de 2016 dans le cadre législatif actuel. Mais à partir du 1^{er} janvier 2015, la LFinEC n'autorisera plus de tels outils.

Ces raisons nous ont amené à envisager de financer le programme de reprise en main de notre patrimoine immobilier par le compte d'exploitation et le compte des investissements.

S'il engendre de nouvelles dépenses, il permet aussi de consolider les bases du plan financier et des tâches et de générer des recettes supplémentaires par l'amélioration attendue du rendement de notre patrimoine immobilier.

11.1. Compte des investissements

La demande de crédit d'engagement, figurant dans le projet d'arrêté qui vous est soumis, permet de couvrir l'ensemble des mesures décrites dans les chapitres qui précèdent, pour un montant total de CHF 1'160'000, échelonnés entre 2015 et 2018 (cf. tableau 14).

L'engagement de l'architecte est intimement lié au projet qui vous est soumis. Comme il sera limité dans le temps, il est envisagé de le financer par le crédit. Le montant inscrit prévoit les charges salariales, l'équipement de son poste de travail et les prestations qu'il pourra solliciter auprès du Service des bâtiments de l'Etat.

Comme nous l'avons relevé plus haut, l'évaluation de l'état du patrimoine et celle de la valeur vénale seront conduites de manière simultanée par des experts, sous la double supervision technique de l'architecte et du gérant.

Il est prévu que les deux évaluations fassent l'objet d'un mandat unique puisque nous avons vu que la valeur vénale était calculée sur l'espérance de rendement adaptée aux risques et qu'elle inclut plusieurs facteurs, comme l'état du bâtiment, les frais d'exploitation et les charges d'entretien.

L'implantation du système d'information Abalmmo s'élève, selon l'offre qui nous est parvenue, à CHF 45'000. Il n'est pas exclu qu'il faille engager des frais supplémentaires pour un total de CHF 20'000, pour corriger certains problèmes de paramétrage durant les deux premières années d'exploitation.

Tableau 14: Utilisation du crédit d'engagement sollicité pour l'évaluation et le suivi du patrimoine immobilier communal, ainsi que la réorganisation de la gérance du patrimoine

Rubriques	2015	2016	2017	2018	Total
Architecture :					
a) engagement d'un architecte					
b) recours à des prestations du Service des bâtiments de l'Etat	90'000	180'000	180'000	180'000	630'000
Mandat relatif à l'évaluation du patrimoine :					
a) état d'ensemble					
b) valeur vénale du patrimoine financier		140'000	140'000	140'000	420'000
Mandat et honoraires d'ingénieurs		10'000	10'000	10'000	30'000
Implantation du progiciel Abalmmo : frais d'acquisition et de mise en place		45'000	10'000	10'000	65'000
Réorganisation de la gérance :					
a) place de travail du gérant					
b) aménagements et équipements divers	10'000	5'000			15'000
Total	100'000	380'000	340'000	340'000	1'160'000

Enfin, il s'agira d'équiper la place de travail du futur gérant et de revoir les locaux actuels de la gérance du patrimoine, en raison de sa réorganisation.

Relevons que le montant total du crédit, pour les quatre années envisagées, ne représente que 0,4% de la valeur assurée du patrimoine immobilier.

11.2. Compte d'exploitation

La création d'une fonction de gérant immobilier entraîne des charges salariales (y compris charges sociales) annuelles nouvelles de l'ordre de CHF 80'000 en 2015 (un semestre) et de CHF 160'000 à partir de 2016 (cf. tableau 15). S'y ajoutent les frais de licence annuels pour Abalmmo, de l'ordre de CHF 5'000 par an dès 2016, des charges d'amortissement et d'intérêt nouvelles liées au crédit d'engagement.

Tableau 15: Impact du projet sur le budget 2015 et le plan financier et des tâches 2016-2018 du compte d'exploitation

Rubrique	2015	2016	2017	2018	dès 2019
Fonction de gérant immobilier à 100%	80'000	160'000	160'000	160'000	160'000
Frais de licences pour Abalmmo		5'000	5'000	5'000	5'000
Charges d'amortissement nouvelles liées au crédit	0	10'000	48'000	82'000	116'000
Charges d'intérêt liées au crédit	0	2'500	12'000	20'500	29'000
Abandon des mandats de gérance confiés à des tiers			-57'000	-57'000	-57'000
Total	80'000	177'500	168'000	210'500	253'000
Point d'impôt (base budget 2014)	0.16	0.35	0.34	0.42	0.51

Ces frais supplémentaires seront compensés partiellement à partir de 2017 par la reprise des tâches de gérance confiés à des tiers. Il en résulte une charge nette supplémentaire de CHF 168'000 dès 2017, qui devrait progressivement être amortie par l'amélioration espérée du rendement de notre patrimoine immobilier.

11.3. Impact sur le plan financier et des tâches

Nous avons axé le plan financier et des tâches 2016-2020 de manière à atteindre, à l'horizon 2020, une capacité d'investissement représentant le 10% des dépenses de fonctionnement, soit le minimum recommandé par le MCH2. Il s'agit d'un montant brut compris entre CHF 7'500'000 et 8'000'000 et une charge nette de l'ordre de CHF 7'000'000, couverte par un degré d'autofinancement minimal de 80%.

La moitié des investissements consentis, soit en moyenne CHF 3'500'000 nets par an dès 2020, devraient être prioritairement affectée à des tâches de rénovation, de renouvellement et de maintien de la valeur, sous la forme de crédits-cadres quadriennaux, dans le patrimoine immobilier, les infrastructures techniques pour l'eau potable et l'assainissement, ainsi que les routes. Le quart, soit un montant net de l'ordre de CHF 800'000 à CHF 1'000'000, devrait être affecté au patrimoine immobilier.

Un solde net de CHF 3'500'000 serait consacré à des projets spécifiques, sous la forme de crédits d'engagement, là encore dans le patrimoine immobilier, les infrastructures techniques et les routes. Mais on peut imaginer que CHF 800'000 à 1'000'000 soient affectés aux immeubles, en moyenne chaque année, pour des travaux d'assainissement conséquents.

A ces montants s'ajoutent les frais d'entretien figurant au compte d'exploitation. Ceux-ci s'élevaient à plus de CHF 700'000 en 2013. Ils devraient diminuer avec le transfert des travaux d'entretien lourd dans des crédits-cadres, mais idéalement se stabiliser autour de montants de l'ordre CHF 400'000 à 500'000 chaque année, d'ici à 2020.

Tableau 16: Valeurs-cibles du financement annuel, visé d'ici à 2020, pour l'entretien du patrimoine immobilier communal dans le plan financier et des tâches

	Financement annuel moyen visé	
	Minimum	Maximum
<i>Compte des investissements (montants nets)</i>	1'600'000	2'000'000
Crédits-cadres	800'000	1'000'000
Crédits d'engagement ordinaires	800'000	1'000'000
<i>Compte d'exploitation</i>	400'000	500'000
Dépenses d'entretien	400'000	500'000
Total (investissement + fonctionnement)	2'000'000	2'500'000
En % de la valeur totale assurée	0.7%	0.9%

Le tableau 16 résume les valeurs-cibles annuelles moyennes qui devraient être atteintes dans le plan financier et des tâches 2020. Il serait ainsi envisageable de nous rapprocher de l'idéal de 1% de la

valeur assurée totale en faisant passer progressivement le financement de l'entretien du patrimoine immobilier à un taux compris entre 0,7% et 0,9%, alors qu'il était de 0,4% dans les comptes 2013.

Ces valeurs ne pourront néanmoins pas être atteintes dans l'immédiat, du moins tant que les engagements décidés par les anciennes Autorités ne seront pas achevés. Leur degré de réalisation dépendra aussi du contexte financier, de la mise en œuvre des mesures de consolidation financière et de la volonté des Autorités à faire de l'entretien du patrimoine immobilier existant une priorité durable. Toutes choses étant égales par ailleurs, cela signifie en d'autres termes qu'elles devraient clairement renoncer à la construction de tout nouveau bâtiment, sauf circonstance majeure, ceci pour de nombreuses années !

11.4. Réalisation de biens immobiliers

En préambule, il n'est pas inutile de rappeler que le produit de la réalisation d'un bien immobilier est en majeure partie une opération de bilan, affectée au remboursement de la dette. Seule une éventuelle plus-value (ou une moins-value), par rapport à la valeur au bilan, a un impact direct sur le compte de résultat au moment de la vente. Ultérieurement, il y a bien entendu d'autres effets sur les charges et les revenus du compte de résultat (intérêts, entretien, loyer, etc.).

Nous n'avons pas l'intention de nous séparer absolument de biens du patrimoine immobilier ni de le « brader » ! C'est pourquoi nous estimons que la vente d'un bien immobilier devrait satisfaire à l'une des conditions figurant sur le tableau 17. Le prix de vente serait déterminé selon la méthode de la valeur substantielle dans la majorité des cas. Il pourrait rester négociable lorsque le bâtiment est localisé en zone d'utilité publique et réaffecté à des missions d'intérêt général prépondérantes mais assumées par des tiers, à l'instar de la vente du bâtiment de l'avenue Robert 24 à Fontainemelon, au cabinet médical de groupe.

Tableau 17: Conditions de réalisation d'un bien immobilier et détermination du prix de vente

Conditions	Détermination du prix de vente
1) L'état d'un bien du patrimoine financier est tel qu'il exige des investissements disproportionnés par rapport au rendement attendu	▪ Selon la méthode de la valeur substantielle
2) La fonction d'un bien appartenant au patrimoine administratif n'est plus réalisée et l'investissement à consentir pour le transformer est disproportionné par rapport au rendement attendu après transformation	▪ Selon la méthode de la valeur substantielle
3) Un bien immobilier localisé en zone d'utilité publique peut être réaffecté à des missions d'intérêt général prépondérantes assurées par des tiers, sans que la Commune ne soit tenue d'en assumer l'investissement, le fonctionnement et l'entretien	▪ A négocier selon l'importance des missions pour la population et les investissements consentis par l'acquéreur, sur la base d'une évaluation selon la méthode de la valeur substantielle, de la valeur cadastrale ou de la valeur au bilan
4) La vente d'un bien immobilier permet de dégager le financement nécessaire à la construction d'un nouveau bâtiment ou à l'assainissement complet d'un bâtiment existant, sans réduire les moyens destinés à l'entretien	▪ Selon la méthode de la valeur substantielle

La réalisation de certains biens doit également rester une option ouverte pour assurer le financement nécessaire à l'entretien d'infrastructures dont notre collectivité a impérativement besoin pour assurer ses missions constitutionnelles, légales ou réglementaires. Dans ce cas précis, le produit d'une vente permet, d'une part, de réduire la dette et de limiter, d'autre part, une dispersion des moyens financiers sur des objets qui ne sont pas indispensables à notre fonctionnement. C'est ce que laisse clairement entrevoir la condition 4 du tableau 17.

En tout état de cause, la maîtrise de notre endettement, les aléas conjoncturels et les incertitudes structurelles pourraient bien rendre la vente d'un objet incontournable pour assurer le financement d'un assainissement conséquent ou réaliser un nouveau bâtiment, ceci sans remettre en question le financement des travaux d'entretien courant du patrimoine existant.

12. Impact sur le personnel communal

Le projet qui vous est soumis entraîne une augmentation de l'effectif de deux équivalents plein temps. La fonction d'architecte est financée par le crédit d'engagement et limitée à la durée de ce dernier, soit au 31 décembre 2018.

La fonction de gérant fait l'objet d'un arrêté spécifique. Elle est pérenne et financée par le compte d'exploitation. Les coûts supplémentaires liés à cette nouvelle fonction devraient toutefois être couverts, à terme, par l'amélioration espérée du rendement de notre patrimoine immobilier.

13. Adéquation par rapport au programme de législature 2013-2016

Le projet décrit dans le présent rapport se situe en droite ligne du programme de législature. Nous rappelons dans le préambule notre intention « *de faire le maximum dans le cadre des moyens à disposition [...], donc de fixer des priorités et d'établir des planifications dans la durée, avec suffisamment de souplesse pour nous adapter à notre environnement politique, économique et social* ». Disposer des moyens pour établir une telle planification et prendre en main notre patrimoine immobilier, tel est l'objectif poursuivi par la présente demande de crédit.

En outre, comme on le constate sur le tableau 18, le projet décrit dans le présent rapport est en parfaite adéquation avec plusieurs objectifs sectoriels du programme de législature. Ils touchent l'ensemble des biens immobiliers communaux quelles que soient leurs affectations, indépendamment de leur rattachement au patrimoine administratif et financier.

Tableau 18: Appréciation du projet sur la base des objectifs du programme de législature

Objectifs	Appréciation du projet
Allouer les ressources nécessaires à nos ambitions et nous donner une marge d'investissements, sans aggraver notre endettement et péjorer durablement l'avenir des générations futures	Le projet qui vous est soumis satisfait pleinement cet objectif puisqu'il s'agit de trouver un juste équilibre, d'une part, entre les investissements nécessaires à l'entretien de notre patrimoine immobilier et notre endettement, d'autre part, entre la dette et la valeur du patrimoine que nous entendons transmettre aux générations futures.

Objectifs	Appréciation du projet
Mettre en œuvre un programme de longue durée pour la réhabilitation et l'évolution des infrastructures sportives, de loisirs et culturelles	Le présent rapport poursuit ce but, lesdites infrastructures étant rattachées au patrimoine administratif.
Mettre en œuvre un programme de longue durée pour l'entretien, la réaffectation et l'évolution des bâtiments	Les moyens sollicités auprès de votre Autorité devraient permettre, sur la base d'une évaluation d'ensemble de notre patrimoine immobilier, de mettre en œuvre une véritable stratégie en la matière, conformément à cet objectif.
Maîtriser les coûts et les investissements, avec des outils de planification et de gestion de projets performants	Ce but ne saurait être atteint sans vision d'ensemble, sans stratégie claire, sans planification et sans outils de gestion de projets. Ces outils nous font défaut aujourd'hui dans le domaine immobilier. Le crédit sollicité auprès de votre Autorité doit permettre à notre Commune de combler cette importante lacune.

14. Adéquation du projet par rapport à la consolidation des finances communales

Lors de sa séance du 12 décembre 2013, votre Conseil a pris acte du rapport d'information sur les mesures de consolidation financière, du 11 novembre 2013. Pour rappel, après un aperçu général, ce document était accompagné d'un catalogue de 74 mesures, de nature temporaire ou pérenne. Celles qui touchent la gestion du patrimoine immobilier sont structurelles. Elles sont rappelées dans le tableau 19. Elles ne sauraient être mises en œuvre au coup par coup sans une analyse préalable approfondie. C'est pourquoi elles méritent d'être intégrées dans la stratégie d'ensemble décrite dans le présent rapport.

Tableau 19: Appréciation du projet par rapport aux mesures de consolidation financière

No.	Intitulé	Remarques et suivi
3.04	Etude de la possibilité de vendre ou de louer des infrastructures, des églises ou des temples inutilisés ou sous-utilisés	Cette mesure sera approfondie dans le cadre de l'évaluation de l'état d'ensemble du patrimoine et de l'optimisation de son rendement. Comme évoqué dans le présent rapport, nous n'excluons pas la possibilité de réaliser des bien du patrimoine mais dans des circonstances dûment motivées.
9.01	Utilisation des crédits-cadres pour l'entretien des immeubles du patrimoine	Le recours à des crédits-cadres fait partie intégrante de la stratégie d'entretien mise en œuvre sur la base de l'évaluation de l'état de notre patrimoine immobilier. Ces outils sont également inclus dans le plan financier et des tâches. Cette stratégie vise à rapprocher progressivement les montants consacrés à l'entretien d'un taux de 1% de la valeur assurée (0,4% en 2013), en atteignant un taux compris entre 0,7% et 0,9% d'ici à 2020.
9.03	Introduction accélérée du nouveau logiciel comptable, ABACUS	Le crédit sollicité prévoit l'introduction du module Abalmmo, dédié à la gestion immobilière. Ce progiciel, intégré à Abacus, permettra des gains de productivité et offrira une plate-forme plus professionnelle pour la gestion et le suivi du patrimoine immobilier.

No.	Intitulé	Remarques et suivi
9.06	Mise en vente d'anciennes fermes appartenant à la Commune	Mêmes remarques que pour la mesure 3.04.
9.08	Optimisation énergétique des bâtiments	L'évaluation de l'état du patrimoine permettra de tenir compte du rendement énergétique de nos bâtiments et d'intégrer ce type d'assainissement à la stratégie envisagée. Relevons que cette mesure fait aussi partie de l'optimisation du rendement de notre patrimoine immobilier.
9.09	Economie d'énergies générales dans tous les domaines (ampoules, chauffage, essence, etc.)	Mêmes remarques que pour la mesure 9.08
9.12	Amélioration du rendement du patrimoine financier	De telles améliorations restent envisageables, au cas par cas, lors de changement de locataires. Toutefois, nous entendons aller plus loin et disposer d'une véritable stratégie d'optimisation du rendement de notre patrimoine immobilier.
9.13	Rendement amélioré des locations du patrimoine administratif inutilisé par la Commune	Mêmes remarques que pour la mesure 9.12.
9.15	Ajustement des coûts administratifs en relation avec la gestion des immeubles administratifs	Il s'agit ici d'une proposition à l'appui du budget prévisionnel qu'il s'agira de reprendre dans l'optimisation du rendement du patrimoine.
9.17	Mise en place d'une Commission des investissements	La Commission a été constituée par arrêté du Conseil communal du 27 janvier 2014. Elle a pour mandat de nous appuyer dans la mise en œuvre d'une politique d'investissement conforme aux objectifs financiers, aux règles de gestion financière et au management par projet. Elle est notamment chargée d'exécuter les tâches suivantes : a) préavisier à l'attention de notre Conseil les projets qui nous sont soumis ; b) proposer un plan financier et des tâches roulant des investissements communaux ; c) proposer la planification budgétaire des investissements communaux ; d) assurer un suivi coordonné des projets en cours conduits par les dicastères et les unités administratives ; e) assurer un suivi coordonné des dépenses d'investissements en cours d'année ; f) préavisier, à notre attention, les demandes de crédits supplémentaires ou complémentaires concernant des projets en cours ou à solliciter. Elle a repris en main la planification des investissements prévus au budget 2015 et pour les années subséquentes. Dans le cadre du projet qui nous occupe, cette Commission aura la tâche de planifier les mesures d'entretien du patrimoine immobilier et de les coordonner avec celles qui concerneront notamment nos

No.	Intitulé	Remarques et suivi
		routes et nos infrastructures en matière d'eau potable et d'assainissement.

15. Vote à la majorité qualifiée du Conseil général

La présente demande de crédit d'engagement est une nouvelle dépense unique touchant le compte des investissements de plus de CHF 1'000'000, au sens de l'article 6.4, lettre c), du règlement général, du 19 décembre 2012.

Le projet d'arrêté autorisant le Conseil communal à créer une fonction de gérant entraîne en outre une nouvelle dépense renouvelable brute touchant le compte d'exploitation de plus de CHF 100'000 par année, comme le prévoit l'article 6.4, lettre b), du règlement général, du 19 décembre 2012, même si, à terme, ces charges devraient être progressivement compensées par des améliorations de revenus, liées au rendement de notre patrimoine immobilier.

Pour les raisons qui précèdent, les deux projets d'arrêté doivent donc être votés à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres présents du Conseil général qui peuvent prendre part à la votation, au sens de l'article 3.44 dudit règlement.

16. Demande de classement de deux postulats

Lors de sa séance du 12 décembre 2013, votre Conseil a approuvé deux postulats dont nous rappelons la teneur.

- a) **Postulat Pierre-Alain Bueche (PLR)**, accepté par 28 voix et 9 absentions : « *La Commune hérite des patrimoines administratif et financier d'une certaine importance. Les immeubles ont une valeur, un coût et un rendement pour certains d'entre eux. Dans le cadre de l'intérêt général de la Commune et de la saine gestion financière à long terme, il y a lieu de définir si l'on veut un développement, un maintien ou une réduction de ces biens selon leur nature. Le Conseil communal est invité à nous proposer une politique générale de gestion de ces biens immobiliers* ».
- b) **Postulat Romain Douard (Les Verts)**, accepté par 24 voix contre 11 et deux absentions : « *Nous demandons au Conseil communal d'effectuer dans les meilleurs délais une estimation de l'état des principaux bâtiments du patrimoine financier et du patrimoine administratif en vue de connaître les besoins de financement nécessaires à leur assainissement et à leur mise en valeur* ».

Le Conseil communal estime que les éléments présentés dans le présent rapport et la demande de crédit qui vous est soumise apportent des réponses concrètes aux demandes formulées dans les deux postulats.

D'une part, le présent rapport sert de cadre à une politique générale de gestion des biens immobiliers dans le sens souhaité par M. Bueche. En effet, nous proposons une stratégie cohérente

de maintien de notre patrimoine immobilier. Nous préconisons de renoncer à le développer si les conditions permettant d'assurer le financement de son entretien ne sont plus réunies et, si tel devait être le cas, nous n'écartons pas l'hypothèse de le réduire, par la réalisation de certains bâtiments.

D'autre part, le présent rapport va au-delà de la demande de M. Bueche puisque la demande de crédit qui l'accompagne donne à nos Autorités les moyens de passer concrètement de la parole aux actes.

Ce même crédit permettra de réaliser une étude approfondie, documentée et circonstanciée, de l'état d'ensemble de notre patrimoine immobilier, comme le souhaite M. Douard. Les besoins globaux de financement ont par ailleurs été pris en compte dans le cadre du plan financier et des tâches, à l'horizon 2020. Ces besoins seront affinés puis déclinés en crédits-cadres et en crédits d'engagement. La valeur de notre patrimoine n'est pas non plus oubliée puisque la politique qui vous est proposée permettra d'en assurer au minimum le maintien et d'en optimiser le rendement.

Vu les réponses qui vous ont été données dans le présent rapport et pour les raisons qui précèdent, nous vous proposons le classement des deux postulats.

17. Conclusion

Un patrimoine se transmet de générations en générations. Il incombe à celui qui en hérite de l'entretenir et de le transmettre à ses descendants, en veillant à ne pas l'étendre immodérément au détriment de son entretien, du maintien de sa valeur ou en alourdissant le fardeau de la dette.

Gérer un patrimoine, l'entretenir, maintenir sa valeur, optimiser son rendement, dans une perspective de développement durable, est une lourde responsabilité, comme nous l'avons vu. C'est d'abord éviter de l'agrandir sans raison majeure. C'est ensuite trouver un juste équilibre entre de nombreux paramètres. En tous les cas, c'est une tâche qui exigera de la persévérance et une grande rigueur, pour de nombreuses années vu notre endettement important. Nos conditions de départ ne sont donc pas évidentes. La fusion nous offre ici une opportunité unique de relever ce défi. Pour réussir, il faut une stratégie et des objectifs clairs. Il faut aussi bénéficier de toutes les compétences nécessaires.

Disposer d'une vraie stratégie et des moyens de la mettre en œuvre, c'est ce que nous vous proposons à travers le présent rapport. Aussi, pour les raisons qui précèdent, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération, d'adopter les projets d'arrêté qui l'accompagnent et de classer les postulats Pierre-Alain Bueche et Romain Douard.

Veillez croire, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 3 novembre 2014

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
Le président Le chancelier
A. Blaser P. Godat

18. Projets d'arrêté



Commune de Val-de-Ruz

Conseil général

ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL

portant octroi d'un crédit d'engagement de CHF 1'160'000
pour l'évaluation et le suivi du patrimoine immobilier, ainsi
que la réorganisation de la gérance du patrimoine

Le Conseil général de la Commune de Val-de-Ruz,

Vu le rapport du Conseil communal du 3 novembre 2014 ;

Vu la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

Vu le règlement général, du 19 décembre 2012,

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Crédit d'engagement

Article premier :

Un crédit d'engagement de CHF 1'160'000 est accordé au Conseil communal pour l'évaluation et le suivi du patrimoine immobilier, ainsi que la réorganisation de la gérance du patrimoine.

Comptabilisation

Art. 2 :

La dépense sera portée aux comptes des investissements n° 20150901 et 20151001 et amortie au taux de 10%.

Exécution

Art. 3 :

Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Val-de-Ruz, le 15 décembre 2014

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

La présidente

La secrétaire

A. Bourquard Froidevaux

C. Ammann Tschopp



Commune de Val-de-Ruz

Conseil général

ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL

autorisant le Conseil communal à créer une fonction de
gérant immobilier au sein de l'administration de la gérance
du patrimoine

Le Conseil général de la Commune de Val-de-Ruz,

Vu le rapport du Conseil communal du 3 novembre 2014 ;

Vu la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

Vu le règlement général, du 19 décembre 2012,

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Création de la fonction

Article premier :

Le Conseil général autorise le Conseil communal à créer une fonction de gérant immobilier au sein de l'administration de la gérance du patrimoine.

Sanction

Art. 2 :

Le présent arrêté est soumis à la sanction du Conseil d'Etat.

Exécution

Art. 3 :

Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Val-de-Ruz, le 15 décembre 2014

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

La présidente

La secrétaire

A. Bourquard Froidevaux

C. Ammann Tschopp