



Rapport d'information du Conseil communal

relatif aux événements ayant conduit à la démission du directeur des finances

(du 8 avril 2015)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Madame la présidente,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

1. Introduction

Le présent rapport du Conseil communal fait suite au rapport d'information du 27 février 2015 relatif à la péjoration des comptes 2014 et précède les rapports aux comptes 2014 et au budget 2015 révisé que le Conseil communal présentera au Conseil général le 4 mai 2015.

Le Conseil communal souhaite évoquer devant le Conseil général en toute transparence les événements et les circonstances ayant conduit à la détérioration de la situation financière et à la démission du directeur des finances. Les questions évoquées ici, et les documents annexés, ont longuement été débattus en Commission financière. Celle-ci semble d'ailleurs avoir trouvé des réponses satisfaisantes à ses principales interrogations.

2. Avertissement

Les comptes 2014 boucleront sur un déficit de 12 millions, soit avec un delta de 14 millions en regard du budget 2014.

Le budget 2015 construit sur une base proche du budget 2014 doit être profondément révisé et le Conseil communal ne pourra éviter de présenter au Conseil général le 4 mai prochain un budget 2015 révisé lourdement déficitaire.

Cela dit, il convient d'ores et déjà de faire la part des choses. En effet, la péjoration des finances de la Ville s'explique d'abord par un reflux important des recettes fiscales entre 2012 et 2014. En 2012, la Ville enregistrait près de 126 millions de recettes fiscales; en 2014, celles-ci se sont affaïssées à un peu plus de 118 millions et les prévisions fiscales prudemment optimistes pour 2015 annoncent des recettes pour près de 116 millions. En d'autres termes, c'est peu ou prou 10 millions de recettes fiscales que la Ville a perdu en l'espace de trois ans, essentiellement en lien avec une diminution importante des recettes fiscales sur les personnes morales (le Conseil communal reviendra devant votre autorité le 4 mai 2015 pour approfondir la question à l'occasion de la présentation des comptes 2014 et du budget 2015 révisé).

Les erreurs et dysfonctionnements dont il sera question dans le présent rapport et dans son annexe 1 ne sont en rien responsables de la dégradation des recettes fiscales. Par contre, ils ont masqué la réalité et induit le Conseil communal et le Conseil général en erreur. Informé et averti comme il aurait dû l'être, le Conseil communal aurait construit un budget 2014 sur d'autres bases et le cas échéant aurait pris, dès le second semestre 2014, les mesures d'économie qui s'imposaient. Dans le prolongement, il va de soi que l'élaboration budgétaire 2015 aurait naturellement eu également un visage radicalement différent. Les erreurs commises ont ainsi clairement aggravé la situation en transformant un problème de recettes en un problème de charges.

3. Genèse de l'annexe 1 et du présent rapport d'information

Depuis le 5 février 2015, date à laquelle il apprenait subitement la détérioration majeure des finances de la Ville, le Conseil communal a travaillé d'arrache-pied avec le Service des finances et la Commission financière afin de comprendre ce qui s'était passé non seulement en termes financiers, mais également en termes de gestion politique et administrative et afin d'élaborer un budget 2015 révisé tenant compte de la réalité. Il est à noter que ce travail s'est fait très largement sans le directeur des finances puisque, atteint dans sa santé, il était en arrêt maladie dès le 25 février 2015.

Les recherches du Conseil communal ont permis de présenter au Conseil général des premières explications le 3 mars 2015 (cf. rapport d'information daté du 27 février 2015). Aujourd'hui encore, le Conseil communal considère les premiers éléments de réponse formulés alors comme parfaitement pertinents et exacts.

En outre, le Conseil communal et la Commission financière, dans une étroite collaboration et un état d'esprit serein et ouvert, ont parallèlement travaillé aux comptes 2014 et à l'élaboration du budget 2015 révisé dans les très longues séances des 18 et 25 mars ainsi que du 2 avril. Les discussions ont également abordé les questions de la responsabilité, des erreurs et des dysfonctionnements, notamment en date du 2 avril sur la base de l'annexe 1.

Le 24 mars 2015, le directeur des finances toujours malade remettait à ses collègues du Conseil communal un document par lequel il expliquait sa compréhension des événements et mettait assez gravement en cause le chef du Service des finances.

Le Conseil communal, après avoir débattu en séance ordinaire de la note de son collègue, décidait de la transmettre au chef du Service des finances et à la cheffe du Contrôle des finances afin qu'ils puissent se déterminer, ce qu'ils firent de manière séparée pour ensuite collecter leurs observations dans un seul document : l'annexe 1.

Dans un souci de transparence et d'information, le Conseil communal a décidé de transmettre ce document à la Commission financière qui en a traité le 2 avril. Il n'était alors pas prévu de le présenter au plénum. Toutefois, les informations dispensées à l'occasion de la démission du directeur des finances contraignent le Conseil communal à échanger et informer plus largement sur le sujet. En effet, le courriel et ses annexes – publics – adressés à la Présidente du Conseil général en date du 3 avril 2015 ainsi que les explications orientées de l'ancien directeur des finances relayées par la presse mettent directement en cause notamment le Service des finances et appellent l'autorité exécutive à s'expliquer ouvertement.

4. Brève exégèse de l'annexe 1

Le rapport de l'ancien directeur des finances annoté par le chef du Service des finances et la cheffe du Contrôle des finances laisse apparaître une divergence de vue profonde et ancienne dont le Conseil communal n'a jamais pris la mesure et dont il aurait dû être naturellement saisi. Au-delà de cela et de manière plus particulière, le Conseil communal relève les dysfonctionnements institutionnels, politiques ou administratifs suivants :

- 1) L'ancien directeur des finances n'explique pas pourquoi il a utilisé un tableau inapproprié pour fonder ses prévisions fiscales, c'est-à-dire un document de travail élaboré par l'Etat et distribué à la Commission des directeurs communaux des finances (CDC finances), contre l'avis du Service des finances et à l'inverse de l'usage de ses collègues des autres communes.
- 2) L'ancien directeur des finances n'a jamais saisi ou même informé le Conseil communal des divergences d'évaluation entre ses propres projections fiscales et celles du Service des finances. Il a toujours laissé supposer que les projections fiscales présentées au Conseil communal lors de l'élaboration des budgets 2014 et 2015 étaient non seulement les siennes, mais également celles du Service des finances. Il apparaît invraisemblable que le directeur des finances n'ait pas pris la peine notamment en automne 2013 de présenter au Conseil communal l'écart de près de 9 millions entre les projections du Service des finances et les siennes afin que le collège valide un montant à inscrire au budget de manière raisonnée et raisonnable, en d'autres termes afin que le collège puisse décider en toute connaissance de cause.
- 3) L'ancien directeur des finances ne donne aucune explication véritable à sa passivité alors que, dès le mois de juillet 2014 (cf. note du Service des finances du 23 juillet 2014), le Service des finances l'interpelle à plusieurs reprises sur la dichotomie profonde et désormais avérée entre le budget 2014 et la réalité. Ces informations alarmantes sont réitérées dans d'autres notes circonstanciées datées des 13 août, 16 septembre et 5 novembre 2014; en outre le Service des finances adressait hebdomadairement une note brève à son directeur portant sur l'état des investissements, sur les encaissements fiscaux et sur la situation des articles 95. Le Conseil communal ne sera jamais saisi.
- 4) L'ancien directeur des finances formule nombre de contre-vérités et peine à interpréter, encore aujourd'hui, les documents qui lui étaient remis par le Service des finances: par exemple, la lecture qu'il donne du tableau de la page 26 de la *note du 23 juillet 2014* (cf. annexe au rapport du 27 février 2015 relatif à la péjoration des comptes 2014). Il y voit motif à être apaisé alors que l'écart annoncé est en fait de plus de 15 millions – la note par ailleurs ne cesse explicitement d'exposer la gravité de la situation. Ainsi, nombre d'erreurs putatives attribuées au Service des finances sont en fait l'expression d'une lecture erronée.

- 5) Une erreur relevée en mars 2015 par l'ancien directeur des finances a bien été commise par le Service des finances lors de l'élaboration du budget 2015. Le Service des finances a effectivement corrigé ses prévisions pour les recettes fiscales 2015 des personnes physiques en les basculant sur la clé de répartition 123/77 alors même que les tableaux de bord intégraient déjà cette donnée (cf. annexe au rapport du 27 février 2015 relatif à la péjoration des comptes 2014, pages 7 et 11). Le Conseil communal n'entend pas commenter les allégations détestables – certes plus ou moins explicites – selon lesquelles l'erreur aurait été intentionnelle; il relève surtout que dès qu'il en a eu connaissance, il a échangé à ce sujet avec le Services des finances qui a admis, ici, sa responsabilité. Aussi en date du 9 mars 2015, le Conseil communal en a saisi par courrier la Commission financière qui a partagé l'essentiel de ses considérations, à savoir :
- a) L'erreur du Service des finances lors de l'élaboration du budget 2015 n'enlève rien à la problématique de l'élaboration budgétaire 2014 et du silence qui a suivi. L'analyse faite en Commission financière, au Conseil général et exprimée dans le rapport d'information du 27 février 2015 reste parfaitement exacte et pertinente.
 - b) Le Conseil communal – outre l'ancien directeur des finances – n'a jamais été saisi de cette note et n'aurait donc pas pu débusquer l'erreur. Il en va de même pour la Commission financière.
 - c) Il était de la responsabilité de l'ancien directeur des finances de contrôler et valider les chiffres de son service et cela pendant l'élaboration budgétaire et non pas trois mois après le vote du budget 2015 parce qu'il est mis en difficulté.
 - d) Sans en avertir le Conseil, l'ancien directeur des finances a encore amélioré les prévisions du Service des finances de près de 6 millions afin d'inscrire au budget 2015 un montant identique à celui du budget erroné 2014.
- 6) L'ancien directeur des finances estime que les autres instances ayant validé les montants inscrits au budget 2014, en tête desquelles bien sûr le Conseil communal, mais également la Commission financière et le Conseil général, sont coresponsables et auraient dû pointer les erreurs dans les estimations fiscales. Il omet toutefois de relever qu'il ne leur a jamais transmis le moindre document (notes du Service des finances) leur permettant de détecter et d'appréhender la problématique.

- 7) Enfin, l'ancien directeur des finances juge nécessaire qu'un audit externe du Service des finances soit réalisé. Il faut ici relever qu'un audit financier externe est chaque année réalisé. L'auditeur a ainsi passé trois jours en mars 2015 au sein du Service des finances afin de vérifier les comptes 2014 (y compris l'enregistrement des impôts). Il a d'ores et déjà manifesté sa satisfaction et n'a pas décelé d'anomalie. Le rapport sera prochainement remis au Conseil communal puis à la Commission financière et au Conseil général (nouvelle obligation dans le cadre de la LFinEC). Si c'est un audit organisationnel que juge nécessaire l'ancien directeur des finances, il est à relever qu'il est particulier qu'il le réclame alors même qu'il a été en charge du service durant près de 7 ans.

5. Mesures

Le Conseil communal entend prendre des mesures d'organisation structurelle afin d'éviter que de tels dysfonctionnements puissent se reproduire. Il ne s'agit pas d'introduire des mécanismes de défiance au sein du collège – la confiance entre les cinq directeurs d'un exécutif étant consubstantielle à la bonne marche de notre institution –, mais de modifier un usage ancien qui a démontré ses limites et d'introduire plus de transparence et de contrôle dans l'élaboration budgétaire et le suivi comptable.

Les mesures envisagées lors de l'élaboration budgétaire sont les suivantes:

- 1) Le directeur des finances (voire une délégation du Conseil communal) et le chef du Service des finances rencontreront au début du processus le chef du Service des contributions afin de faire le point (tel est le cas pour l'élaboration du budget 2015 révisé puisqu'une délégation du Conseil communal accompagnée par le chef du Service des finances a rencontré le chef du Service des contributions en date du 9 mars dernier).
- 2) Le chef du Service des finances présentera lui-même ses projections fiscales au Conseil communal qui en débatera (tel est le cas pour l'élaboration du budget 2015 révisé pour lequel le chef du Service des finances a élaboré une prévision "worst case" et une prévision "raisonnablement optimiste").
- 3) Le chef du Service des finances présentera lui-même ses projections fiscales à la Commission des finances. Tout écart entre la première prévision et la prévision finalement retenue sera expliqué (tel est le cas pour l'élaboration du budget 2015 révisé).

