

Commentaires concernant la note de M. P.-A. Monnard du 24.03.2014

Par Sylvène Aeschlimann (en violet) R. Barbezat (en bleu) - version du 08.04.2015

Préambule de S. Aeschlimann (ci-après SA) et R. Barbezat (ci-après RB):

Le document émis par M. Monnard ne pouvant être ni copié ni imprimé, nous avons dû travailler avec des "print screens" et coller l'intégralité de son texte sous la forme d'images.

Nous précisons que nous avons analysé la note de M. Monnard séparément, sans en discuter, et que nous avons compilé sur la présente note telles quelles les commentaires et les conclusions de chacun.

Cette manière de travailler donne un produit dont la forme n'est de loin pas optimale, mais qui nous permet néanmoins de nous positionner et d'informer sur le fond.

Nous remercions donc le lecteur de ne pas s'attarder sur la présentation.

Comptes et budget 2014 de La Chaux-de-Fonds Les erreurs qui ont conduit au déficit surprise

Chronologie des événements

par Pierre-André Monnard

Document strictement confidentiel

Préambule

Au 1^{er} janvier 2014, une nouvelle clé de répartition des impôts entre le canton et les communes a été introduite dans le canton de Neuchâtel. Auparavant, la clé était de 130/70 (130 pour l'Etat et 70 pour les communes) pour les personnes physiques et de 100/100 (100 pour l'Etat et 100 pour les communes) pour les personnes morales. Depuis le 1^{er} janvier 2014, la même clé de 123/77 est entrée en vigueur pour ces deux catégories de contribuables. A noter que pour l'impôt sur les personnes morales, la part communale (la base 77) fait l'objet d'une répartition intercommunale 70/15/15, à savoir que 70% du montant est versé directement aux communes, alors que le 30% restant est versé dans un pot commun, puis reversé aux communes pour moitié en fonction du nombre d'habitants et pour l'autre moitié en fonction du nombre de places de travail.

Commentaires RB:

- La situation n'était pas si claire lors de l'élaboration du budget 2014, car il a longtemps été question de prendre une clé 120/80 qui incluait l'impôt sur les frontaliers; ce n'est que dans un deuxième temps que l'état a renoncé à intégrer cet impôt (pour 2014 et 2015) et ramené la clé à 123/77; il y a d'ailleurs eu un amendement lors de l'acceptation du budget par le CG.
- La répartition intercommunale de 70/15/15 est celle qui était la plus défavorable pour la Ville de toutes les variantes présentées par l'Etat, alors que $33^{1/3} / 33^{1/3} / 33^{1/3}$ était la plus favorable financièrement parlant. Une négociation plus "active" aurait peut-être permis de trouver une solution intermédiaire un peu moins défavorable. Cette répartition est le fruit des négociations de M. Monnard au sein de la CDC Finances.
- L'Etat n'a pas informé sur les éventuelle modifications qu'il a apportées sur les tableaux de bord mensuels.

27 août 2013

Courant 2013, les communes du canton de Neuchâtel ont pu élaborer leur budget 2014 sur la base d'une simulation fournie par les services de l'Etat. Cette simulation a consisté à appliquer à l'année 2012 les taux et la nouvelle clé de répartition prévus pour 2014. Il en est résulté un tableau récapitulatif commune par commune, daté du 27 août 2013, qui a circulé au sein de la « Conférence des directeurs communaux – Finances » (CDC-Finances) de l'Association des communes neuchâteloises. C'est ce tableau que a été utilisé comme base de travail pour adapter le budget 2014 en préparation.

Commentaires SA

Le Service financier a effectué une première version du budget sur la base de ses prévisions fiscales à fin juin 2013 et arrivait à un total d'impôts de 118,4 millions pour le budget 2014. Ce document n'a pas été utilisé par M. Monnard.

Commentaires RB:

- Le document auquel M. Monnard fait référence est un tableau basé sur les chiffres 2012 remis à la CDC - Finances pour montrer les impacts d'un passage des clés de répartition à 120/80 et de l'incidence de la nouvelle redistribution de l'impôt sur les personnes morales.
- Le document qu'il a utilisé ne tient pas compte de l'évolution des acomptes et des taxations depuis 2012. M. Monnard est le seul à avoir travaillé sur cette base pour l'élaboration d'un budget.
- Le Service des finances a rappelé à de nombreuses reprises à M. Monnard que le document auquel il se référait n'était pas une base fiable pour établir un budget. Ce tableau n'était pas destiné à être utilisé pour les prévisions fiscales.
- Compte tenu de ce qui précède, ni le Service des finances ni aucune autre commune n'a utilisé ce tableau pour établir la prévision fiscale pour le budget 2014 ; ce document n'a donc induit aucune erreur dans d'autres collectivités.
- Pour établir ses prévisions, le Service des finances se base sur les tableaux de bords mensuels reçus de l'état, et ceci aussi bien pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Ceux-ci tiennent compte des acomptes facturés aux contribuables pour l'année en cours ainsi que de l'évolution des taxations. A noter que le Chef du service des finances utilise ces documents depuis le budget 2003 et que les autres grandes communes (+ l'Etat) procèdent de la même manière depuis longtemps également.

11 septembre 2013

Le 11 septembre 2013, sur la base du tableau remis lors de la CDC-Finances du 27 août 2013, un nouveau projet actualisé de budget 2014 a été élaboré. A ce moment-là, l'erreur a été de croire que le chiffre indiqué pour les personnes physiques ne couvrait que l'impôt sur le revenu. Or, il couvrait l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune. En conséquence, dans le budget 2014, l'impôt sur la fortune des personnes physiques (CHF 5,8 millions) est compté deux fois. J'assume ma part de responsabilité dans cette erreur. Force est cependant de constater que, durant les mois de novembre et décembre 2013, aucune des autres instances ayant été amenées à examiner et valider le budget 2014, à savoir successivement le Service des finances de la ville, le Conseil communal, la Sous-commission de la Commission financière contrôlant mon dicastère, la Commission financière du Conseil général, le Conseil général et enfin les services de l'Etat, n'a détecté cette double comptabilisation, ceci prouvant que l'erreur ne sautait pas aux yeux. Finalement, il a fallu attendre jusqu'au 21-22 février 2015 pour que cette erreur soit découverte (voir plus bas).

Le budget 2014 de la ville de La Chaux-de-Fonds prévoyait, au titre de l'impôt, des recettes d'un montant total de CHF 127,3 millions. Corrigé de cette première erreur, il aurait par conséquent dû s'élever à CHF 121,5 millions (127,3 - 5,8).

Le week-end du 14-15 mars 2015 (voir plus bas), à force de buter sur certaines incohérences du budget 2014, j'ai découvert que le tableau remis lors de la CDF-Finances du 27 août 2013 comportait lui-même une erreur qui a été reportée dans le budget 2014. En effet, dans la colonne des impôts sur les personnes morales, ce tableau ne prend pas en compte la contribution versée par la ville au pot commun, ce qui signifie un gonflement erroné des recettes de 30%. Cette erreur ne concerne pas uniquement la ville de La Chaux-de-Fonds, mais toutes les communes neuchâteloises. Pour notre ville, l'impact est de CHF 6,6 millions.

En conséquence, on peut aujourd'hui affirmer que, pour 2014, le budget correct de la ville de La Chaux-de-Fonds – c'est-à-dire corrigé des deux erreurs évoquées ci-dessus – aurait dû s'élever à CHF 114,9 millions [127,3 - (5,8 + 6,6)] au lieu de CHF 127,3 millions. Si l'on compare ce montant à celui figurant dans les comptes 2014 (CHF 110 millions), on constate que l'écart entre le budget corrigé de ses erreurs et la réalité s'élève à CHF 4,9 millions, dont CHF 4,2 millions s'expliquent par la baisse des impôts payés par deux grosses sociétés horlogères. Il se confirme ainsi que le déficit surprise de la ville de La Chaux-de-Fonds pour 2014 s'explique essentiellement par les erreurs commises au moment de l'élaboration du budget et n'est pas la conséquence d'un effondrement généralisé au niveau des recettes.

Commentaires SA

- Révision du budget par M. Monnard sur la base du tableau de la CDC finances.
- Les prévisions fiscales établies par le service des finances le 16.10.2013 (base 120/80) montrait une surévaluation du budget pour l'impôt sur le revenu de 6.1 millions pour les personnes physiques et de 3.9 millions pour l'impôt sur les bénéfices des PM par rapport au budget provisoire du CC. Le Service financier arrivait à 122.7 millions d'impôts, y compris les fonds de redistribution contre un total de 131.6 pour la version de M. Monnard basé sur le tableau de la CDC finances (budget 2014 de 132.9).
- Ni la prévision fiscale à fin août, ni celle à fin septembre n'ont été prises en compte par M. Monnard pour l'établissement du budget 2014. Il s'est basé uniquement sur le tableau remis à la CDC finances.
- Pour le budget 2014, j'ai rendu oralement attentif M. Monnard au fait que de conserver la dissolution de la réserve pour rénovation de 2.5 millions au budget n'était pas correct et que ce prélèvement ne pourrait pas être effectué. Pour mémoire, les premières versions du budget prévoyaient les investissements à la rue du Commerce avec un amortissement exceptionnel et une dissolution de la réserve. Suite au retard du projet, M. Monnard a enlevé les amortissements mais n'a pas voulu enlever le prélèvement à la réserve. Ceci a amélioré artificiellement le budget 2014 de 2.5 millions.

Commentaires RB:

- Le projet de budget actualisé sur la base du document remis à la CDC – Finances est le produit de la réflexion de M. Monnard seul.
- Il confirme donc ne pas avoir tenu compte des prévisions du Service des finances, ce qui est en contradiction avec la suite de son texte.
- Ce dernier a pour sa part établi ses prévisions sur la base des tableaux de bord comme il le fait depuis de nombreuses années.
- Le document de la CDC – Finances n'a pas été étudié dans le détail par le Service des finances; celui-ci s'est en effet limité à répéter régulièrement en séance de direction à M. Monnard (en présence de Mme Aeschlimann) que ce document n'était pas une base de travail à utiliser.
- En date du 11 septembre 2013, M. Monnard a fixé les chiffres du budget 2014 à CHF 131.62 mios (CHF 125.99 mios pour les impôts + 5.63 mios pour le fonds de garantie intercommunal).

- La prévision du Service des finances à fin septembre pour 2014 était pour sa part de CHF 122.72 mios (soit CHF 117.09 mios pour les impôts + CHF 5.63 pour le fonds de répartition intercommunal). Voir page 25 de la note en question.
- La prévision de M. Monnard était donc de CHF 8.89 mios supérieure à celle du Service financier. La note "prévision fiscale à fin septembre 2013" a été envoyée par e-mail au Directeur des finances en date du 24.10.2013.
- Si le Service des finances n'a pas fait d'investigation sur le document de la CDC – Finances, il a envoyé à son Directeur les prévisions qu'il a lui-même établies et a régulièrement alerté M. Monnard en séance de direction quant aux écarts entre les deux approches.
- Avec les changements de clés, les masses des différents impôts ont changé et il était difficile d'appréhender ces modifications, notamment pour des intervenants externes.
- Dans son texte ci-dessus, M. Monnard mentionne que les recettes au titre de l'impôt figurant au budget 2014 étaient de CHF 127.3 mios et que le chiffre corrigé des deux erreurs qu'il a commises aurait dû être de CHF 114.9. Selon la note du Service des finances établie à fin septembre 2013, le même chiffre était de CHF 117.10 (recettes au titre de l'impôt) → M. Monnard avait connaissance de cette information mais n'en n'a pas du tout tenu compte.
- M. Monnard relève que le déficit *"s'explique essentiellement par les erreurs commises au moment de l'élaboration du budget et n'est pas la conséquence d'un effondrement généralisé des recettes"*.
- Les recettes fiscales (y compris fonds de répartition PM) ont pourtant bel et bien diminué puisqu'elles sont passées de CHF 125.14 mios en 2012, à CHF 122.69 mios en 2013 et à CHF 118.15 en 2014, soit une baisse de CHF 6.99 mios en deux ans, dont CHF 4.54 mios en 2014.
- Le fait que M. Monnard évoque un *"déficit surprise"* est étonnant:
 - Affirmer que personne ne l'a averti n'est pas correct; il a au contraire été régulièrement informé et de différentes manières: projection financière du 20.02.2012 (voir ci-dessous), différentes notes (dont les prévisions fiscales), divers courriels et avertissements répétés en séance de direction. Ces différentes informations et alertes ont été émises aussi bien par le Chef du Service des finances que par la Cheffe du Contrôle des finances.
 - Si les questions d'ordre fiscal ont effectivement pesé lourd dans le déficit présenté à fin 2014, l'augmentation des charges (personnel, intérêts, amortissements en lien avec les investissements élevés) font partie intégrante du problème rencontré aujourd'hui:
 - En date du 20 février 2012, le Service des finances a adressé une note au Conseil communal présentant une projection financière.
 - Ce document donnait une tendance; elle prévoyait un déficit de l'ordre de CHF 9.3 mios pour 2014 ainsi qu'une situation de crise si les hypothèses n'évoluaient pas de manière importante et si aucune mesure n'était prise d'ici à fin 2013.
 - Cette projection a été soumise au Contrôle des finances qui a par ailleurs relevé dans son préavis que si aucune mesure n'était prise, les déficits provoqueraient une nouvelle situation de crise dès 2014.
 - Cette note a été traitée au Conseil communal le 23.02.2012 (Mme Schallenberger et M. Huguenin-Elie n'en étaient pas encore membre).
 - M. Monnard - pourtant directeur des finances - n'en n'a rien fait, les paramètres n'ont pas évolué et la situation de crise évoquée en 2012 pour 2014 s'est confirmée.

23 juillet 2014

Le 23 juillet 2014, dans une note à mon intention, le chef du Service financier, se basant sur les tableaux de bord de l'Etat, fournit la première estimation de l'année sur les recettes totales attendues au 31 décembre 2014. Afin de permettre des comparaisons avec les années précédentes, tous les chiffres de ce document de reporting sont basés sur le coefficient 70 en vigueur depuis 2005 (mais qui a été remplacé par le coefficient 77 au 1^{er} janvier 2014). Au chapitre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, cette note estime, dans sa synthèse, que les recettes s'élèveront à CHF 70'297'000 (sur base 70). Rapporté au coefficient 77, ce montant représente environ CHF 77,3 millions, soit CHF 2,3 millions de moins que le chiffre porté au budget 2014. A l'époque, je n'ai aucune raison de considérer cet écart d'environ 3% comme inquiétant, d'autant moins que, historiquement, depuis 2008 que je suis en charge des Finances, l'estimation de juillet est toujours inférieure au résultat finalement obtenu au 31 décembre, ce qui se confirmera également pour l'année 2014.

Ce que j'ignore à l'époque, c'est que la note interne de mes services est faussement rassurante. En effet, lorsqu'il estime les recettes pour 2014, le Service financier traite les chiffres fournis par l'Etat en base 70 alors qu'ils sont, à juste titre, transmis en base 77. Par conséquent, la prévision globale des recettes fiscales en base 70 aurait dû s'élever à CHF 64,5 millions au lieu des CHF 70,3 millions qui figurent dans la note (CHF 70'297'000 pour être précis). Cette erreur a pour effet de rendre plausible le budget 2014 au lieu de faire apparaître une incongruité (la double comptabilisation des impôts sur la fortune, voir plus bas « 21-22 février 2015 »).

En refaisant les calculs, on constate que, si les bons chiffres avaient été utilisés, ils auraient permis de mettre en évidence un écart de l'ordre de CHF 8,6 millions avec le budget 2014 en lieu et place des CHF 2,3 millions mis en évidence. Un tel différentiel aurait sans doute déclenché des recherches et permis d'identifier la double comptabilisation des impôts sur la fortune. Au lieu de mettre au jour un problème, cette erreur du Service financier a ainsi eu pour conséquence de cacher la vraie situation au niveau des recettes sur les personnes physiques.

Dans cette même note du 23 juillet 2014, la mauvaise conversion entre bases 70 et 77 se retrouve au moment d'estimer les prévisions fiscales des personnes physiques pour 2015. Le Service financier utilise comme référence le montant de CHF 70'872'000, calculé en interprétant mal les valeurs fournies par l'Etat. Une fois « corrigé » vers le haut pour le porter en base 77, le montant estimé des recettes s'élève ainsi à CHF 78 millions, une valeur fautive, mais rassurante parce qu'en ligne avec le budget 2014. Le budget 2015 de la ville a été élaboré sur la base de cette fautive prévision.

Pour conforter ses prévisions, le Service financier utilise trois méthodes indépendantes de prévision des recettes fiscales qu'il espère voir converger. La première méthode de prévision s'appelle « méthode statique » (approche 1, pages 8 et 9). Conformément à la logique de la note du 23 juillet 2014, le coefficient 70 y est pris comme référence pour calculer la prévision de l'année 2014, alors qu'il s'agit en fait d'un chiffre transmis par l'Etat en base 77. A l'instar de la méthode dynamique (voir ci-dessous), il en résulte des chiffres rassurants au lieu de faire apparaître les erreurs initiales du budget.

Enfin, une erreur supplémentaire s'est glissée dans la note du 23 juillet 2014 au niveau de la deuxième méthode, dite « méthode dynamique » (approche 2, page 10). Force est de constater que cette méthode dynamique utilise le chiffre sur le revenu 2013 (selon le tableau de bord au 27.06.2014 : CHF 64'736'306) au lieu du chiffre 2014 (CHF 69'317'977). On peut se demander si cet artifice a été utilisé pour rendre la prévision de la méthode dynamique cohérente avec les prévisions des méthodes 1 et 3 pour 2014 et 2015. Ce point devra être éclairci avec le Service financier dans les meilleurs délais.

Au chapitre de l'impôt sur les personnes morales, la note interne du 23 juillet 2014 véhicule des informations contradictoires. D'une part, à la page 20, elle indique une baisse significative de l'impôt sur les bénéficiaires. D'autre part, cependant, à la dernière page, dans le tableau récapitulatif qui résume dans le détail l'ensemble de la situation comptable pour les années 2013 et 2014, la note corrige cet écart en indiquant une prévision de l'impôt sur les personnes morales pour 2014 en ligne avec le budget 2014, à savoir respectivement de CHF 22'270'000 par rapport à CHF 23'977'000. Or, il apparaît aujourd'hui que ces chiffres rassurants sont faux en raison d'une erreur d'écriture qui a fait porter aux recettes les montants rétrocedés par le canton au titre de la redistribution intercommunale, alors que ces montants auraient dû être indiqués séparément comme c'est le cas pour le reste du tableau. Cette erreur de comptabilisation a été reproduite lors de l'élaboration du budget 2015 dans lequel, par conséquent, les montants rétrocedés par le canton sont comptabilisés à double.

La note interne du 23 juillet 2014 n'avait donc, pour les raisons expliquées ci-dessus, rien d'alarmant. Par ailleurs, des informations convergentes obtenues des représentants du monde de l'économie, des fiduciaires et des banques, ainsi que les données économiques émises par la Fédération horlogère, m'ont conforté dans la conviction que la situation économique était toujours favorable et qu'il n'y avait pas lieu de craindre un effondrement des recettes – ce qui s'est avéré correct après coup. Néanmoins, la situation économique d'un important contribuable m'a incité, durant l'automne, à contacter le canton, seul détenteur d'informations dans le domaine des impôts sur les personnes morales, pour savoir s'il fallait s'attendre en 2014, malgré une conjoncture généralement positive, à des baisses significatives d'impôts sur les personnes morales. Les informations fournies par le canton ont été rassurantes : un seul gros contribuable avait été identifié comme à risque pour un montant de l'ordre de CHF 2,5 millions de francs. J'en ai de suite informé mes collègues du Conseil communal. Finalement, il apparaît que les comptes 2014 ont été amputés au total de CHF 4,2 millions de francs suite à la taxation définitive de deux grandes sociétés horlogères.

Comme la note du 23 juillet 2014 a été rendue publique, chacun est libre de la consulter pour vérifier mes explications.

Commentaires SA

- La prévision fiscale du 23 juillet 2014 mentionnait clairement, à la dernière page, pour l'impôt sur les personnes physiques un montant à retenir de 72.3 millions pour 2014. La prévision fiscale pour 2014 établie par le SFin n'a nulle part mentionné un chiffre supérieur.
Il y a une erreur dans la clé de répartition figurant dans la note, mais le montant à retenir selon le service financier est clairement mentionné. M. Monnard ne nous a jamais parlé de ce point en séance de direction et nous a toujours reproché notre pessimisme, sans entrer dans le détail.
L'erreur pour la clé de répartition (70/77) se répercute uniquement sur le budget 2015 et non sur la prévision fiscale 2014.
- L'approche selon la méthode dynamique reprend les bons chiffres. Il s'agit bien de majorer les acomptes 2014 basé sur la taxation 2013 d'un certain pourcentage pour obtenir l'estimation 2014. M. Monnard n'a pas compris la base de calcul de cette méthode. Il n'y a aucun artifice, il faut uniquement comprendre le raisonnement de l'approche.
- Le montant de la part au fonds intercommunal doit être pris dans les impôts PM pour les analyses. Cela ne figure pas deux fois dans le tableau, les chiffres figurent sur deux lignes séparées dans le total PM. Le montant est à zéro en bas du tableau et a même été mis en rouge pour attirer l'attention aussi bien pour les prévisions 2014 que le budget 2015.

Commentaires RB:

- Il est à noter qu'il était difficile de faire des prévisions avec des clés de répartition qui ont évolué (130/70 – 120/80 – 123/77) et des masses qui changeaient fortement; l'Etat n'a par ailleurs pas communiqué sur les clés appliquées dans les tableaux de bord.

- Des prévisions sont des estimations basées sur des hypothèses; celles-ci présentent le risque de ne pas se réaliser et il est toujours plus facile de faire des analyses à posteriori comme l'a fait M. Monnard. Il apparaît toutefois que ce dernier n'a procédé à aucune étude sérieuse de nos estimations avant février/mars 2015 (soit environ 7 mois plus tard pour le document du 23 juillet 2014), donc bien trop tard pour réagir et informer ses collègues du déficit 2014 induit par la baisse annoncée des recettes fiscales.
- Nous aurions probablement dû consacrer plus de temps à l'élaboration et à la vérification de ces prévisions, mais - vu la masse des tâches supplémentaires qui sont venues s'ajouter aux travaux courants - nous avons manqué de temps.
- Si les notes que nous avons préparées - dans un contexte de changement législatif et de clés de répartitions évolutives - comportent effectivement des imprécisions, les prévisions que nous avons élaborées étaient globalement cohérentes (elles étaient d'ailleurs très proches du résultat final présenté dans les comptes 2014). M. Monnard n'évoque évidemment pas ce point.
- Il aurait été important de pouvoir échanger avec notre directeur et surtout qu'il nous fasse part de ses analyses dès réception de nos notes. Nous aurions ainsi pu corriger les erreurs que nous aurions commises; malheureusement cela n'a pas été le cas ces dernières années. M. Monnard n'est jamais entré en matière et ne prêtait pas attention à nos prévisions (ce qu'il démontrait également par son attitude lors de nos séances de direction).
- Une précision s'impose. J'ai en effet retrouvé en février 2015 l'e-mail d'envoi de la note adressée à M. Monnard le 24.07.2014 et ai constaté à ma grande surprise que M. Monnard ne m'avait pas retourné d'avis de lecture (ce qu'il fait pourtant toujours lorsqu'il lit mes messages). Même si un léger doute peut subsister, cette information, mais aussi son attitude lors de nos séances, donnent à penser qu'il n'avait pas pris connaissance du contenu de cette note. Il est dès lors difficile de croire qu'il puisse affirmer aujourd'hui qu'un écart de 3% n'avait pas "*attiré son attention*".
- Il y a ici une grande contradiction avec les propos mentionnés par M. Monnard sous la rubrique "27 août 2013"; dans ce texte, il relève en effet qu'il s'est basé sur un autre document (celui de la CDC – Finances pour préparer le budget); comment dès lors peut-il affirmer que nos propres prévisions - qu'il n'a pas traitées - on pu l'induire en erreur ?
- La prévision des finances pour l'impôt sur les personnes physiques ressortant de la note du 23.07.2014 est bien de CHF 70.30 mios. Si M. Monnard avait retraité ce chiffre au coefficient 77 à l'époque, il aurait effectivement obtenu CHF 77.33 mios; Il est toutefois étonnant qu'il n'ait pas relevé dans son analyse que la prévision fiscale mentionnait le chiffre de CHF 10.5 mios au niveau de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales, alors que le fonds de répartition intercommunal PM était CHF 9.4 mios (ces derniers ont été "remontés" dans les impôts = présentations MCH2).
- Il est surprenant que M. Monnard ait trouvé cette note rassurante étant donné qu'elle présentait un chiffre global de CHF 117.22 mios pour tous les impôts alors que le budget était de CHF 132.98 mios, soit un écart négatif de CHF 15.76 mios (!). Voir page 25 de la note.
- Affirmer - comme le fait M. Monnard en réponse à une question d'un journaliste - que l'immense écart relevé (voir ci-dessus) correspond à des extraits « sortis de leur contexte » n'a aucun sens. Cet écart entre le budget et le résultat final de nos prévisions est un fait et il n'y a aucun contexte à considérer.
- Les chiffres présentés au budget 2014 de CHF 132.98 mios, soit CHF 127.35 mios pour les impôts + CHF 5.63 mios pour fonds de répartition intercommunal PM; les prévisions fiscales de CHF 117.22 mios étaient quant à elles composées de CHF 107.82 mios pour les impôts + CHF 9.40 mios pour fonds de répartition intercommunal PM (classé dans les impôts).
- A noter que la prévision de CHF 117.22 mios du 23.07.2014 est très proche du résultat final 2014 qui était de CHF 118.15 mios. Nos projections n'étaient donc pas aussi mauvaises que ce qu'affirme M. Monnard ; elles n'avaient en tout cas rien de « rassurant ».
- En ce qui concerne le budget 2015, le Service des finances s'est effectivement trompé en interprétant mal les tableaux de bord des personnes physiques. Cette erreur a fait l'objet d'une analyse qui a été communiquée à la Commission financière. Alors qu'elles

présentaient un chiffre de CHF 127.29 mios pour l'ensemble des impôts, les prévisions auraient dû être de CHF 118.99 mios, soit une surestimation de CHF 8.30 mios. Cette erreur, que le Service des finances doit assumer, n'a toutefois pas eu d'incidence au budget 2015 puisque M. Monnard – qui a travaillé sur d'autres bases - a fixé un chiffre total de CHF 133.64 mios, soit CHF 6.34 mios de plus que l'estimation erronée des finances. Cet écart supplémentaire ne l'a visiblement pas interpellé non plus.

- Comme le relève M. Monnard, le Service des finances utilise trois méthodes dans le cadre des prévisions portant sur les personnes physiques. Ces méthodes sont utilisées depuis 2003 au moins; elles ont été confrontées par le passé aux documents établis par les finances des Villes de Neuchâtel et du Locle.
 - La méthode statique:
Cette variante reprend les tableaux de bords des années précédentes ainsi que celui de l'année en cours. Le chiffre des impôts de l'année en cours est repris tel quel et le chiffre de l'année n-1 (qui représente le bordereau solde) est ramené au 100% des contribuables à partir du pourcentage de contribuables taxés au moment de l'analyse.
 - La méthode dynamique:
Cette méthode compare les impôts de l'année en cours au moment de l'analyse avec les impôts de l'année en cours en début d'année. L'augmentation constatée entre ces deux dates a été générée par un certain pourcentage de contribuables qui ont été taxés. Ce pourcentage d'augmentation est ramené au 100% des contribuables, ce qui donne une estimation des impôts de l'année en cours. Cette méthode le bordereau solde évalué dans la méthode statique.
 - La méthode « compass »:
Elle compare l'évolution des taxations des contribuables qui ont été taxés et qui peuvent faire l'objet d'une comparaison d'une année à l'autre. L'évolution ainsi présentée est ramenée au nombre de contribuable pour estimer les recettes des impôts de l'année en cours. Cette méthode reprend également le bordereau solde évalué dans la méthode statique.
Ces trois méthodes donnent en principe des chiffres assez comparables que nous ne cherchons pas à faire converger: nous en faisons la moyenne.
- En ce qui concerne les personnes morales 2014, la page 20 de la note fait bien état d'une diminution importante de l'impôt sur les personnes morales. Contrairement à ce qu'affirme M. Monnard, cette diminution apparaît bien à la page 26 puisque:
 - La prévision des finances qui est de CHF 22.27 mios inclut le fonds de répartition intercommunal PM (le chiffre a été remonté dans les impôts en lien avec la nouvelle présentation MCH2).
 - Le budget 2014 prévoyait toutefois CHF 29.61 mios, soit CHF 23.98 mios pour l'impôt et 5.63 mios pour le fonds de répartition intercommunal.
 - L'écart entre les deux montants totaux est négatif de CHF 7.34 mios.
- Le chef du service des finances a envoyé les écrits suivants à M. Monnard :
 - En date du 11.09.2014:
 - *"La récapitulation des comptes par natures présente l'évolution entre 2011 et le budget 2015. Vous constaterez que les charges de personnel sont en constante augmentation ; ces dépenses présentent une augmentation de près de CHF 16 mios (ou 15.4%) entre 2011 (CHF 103.5 mios) et la version actuelle du budget 2015 (CHF 119.4 mios)".*
 - *"En ce qui concerne les investissements, je me permets de rappeler que – selon une note de Mme Aeschlimann – les crédits votés et non encore dépensés à fin avril 2014 étaient de CHF 102.9 mios (sans les investissements envisagés pour le nouveau centre aquatique des Mélèzes, le projet Zoo-Musée, la construction de bâtiments scolaires et les autres rapports qui ont été produits depuis cette date). Voir aussi mon e-mail du 01.07.2014 qui évoquait ce point".*

- En date du 16.09.2014, lors de l'envoi de la prévision fiscale à fin août 2014 (contrairement à celle envoyée le 24.07.2014 celle-ci a été lue par M. Monnard): *"compte tenu de l'ambiance pour le moins mitigée qui règne dans l'industrie horlogère et de la dépendance de nos recettes à cette branche industrielle, je suis d'avis que nous devons rester prudent au budget au niveau des impôts sur les personnes morales"*.
- En date du 25.09.2014, le chef du Service des finances a envoyé à M. Monnard une présentation qu'il a faite à Berne à l'Association pour les finances et la comptabilité publique avec les commentaires suivants:
 - *"La situation financière actuelle de la Ville est relativement saine, mais l'endettement est quelque peu élevé.*
 - *La forte dépendance de nos recettes fiscales à la branche horlogère présente un risque en cas de diminution durable de la conjoncture de cette industrie (attention: haute conjoncture ces dernières années).*
 - *Les crédits déjà votés et les projets d'investissements de la Ville sont largement supérieurs aux possibilités financières de la Ville.*
 - *Un grand nombre d'incertitudes plane sur nos charges futures:*
 - *Part de la Ville aux coûts des transports/mobilités, reports de charges du canton, évolution de la charge d'aide sociale, écoles, para- et pré-scolaire, projets de nouvelle péréquation intercommunale et de désenchevêtrement 3.*
 - *Pour respecter la nouvelle législation en matière de crédits, le frein à l'endettement (règle contraignante à fixer pour la commune) et la règle de l'équilibre budgétaire induits par l'introduction de la LFinEC (MCH2), la Ville devra:*
 - *Améliorer notablement la prévision annuelle de ses dépenses d'investissements; celles-ci ne sont pas bonnes actuellement et la procédure au niveau du budget des investissements devra être entièrement revue (il ne sera en effet pas possible de respecter les nouvelles règles avec le manque de précision actuel).*
 - *Procéder à des choix pour ses dépenses d'investissement et d'exploitation.*
 - *Vu la forte dépendance de nos recettes fiscales à la santé de l'industrie horlogère, les choix à opérer seront plus douloureux encore en cas de diminution durable de la conjoncture dans ce secteur d'activités"*.
- En date du 13.10.2014, lors de l'envoi de la version du budget, il a été écrit:
 - *"Compte tenu de l'excédent de charges mentionné ci-dessus et du dividende extraordinaire de CHF 2'200'000.- de bloc 30 SA qui est inclus dans la présente version, le budget peut être considéré comme structurellement déficitaire".*
 - *"Comme déjà relevé dans notre courriel du 1er octobre, l'évolution des charges de personnel est inquiétante compte tenu de la situation: CHF 119.1 mios au budget 2015 (contre 112.9 mios au budget 2014, CHF 109.6 mios en 2013, 105.9 mios en 2012 et 103.5 mios en 2011 à augmentation de l'ordre de CHF 15.6 mios en 5 ans (+15.1%)".*
 - *"Si l'établissement du budget est avant tout un acte politique, nous relevons que la version de ce jour comprend un certain nombre de risques dont nous mentionnons les principaux ci-après:*
 - *Recettes supérieures aux indications fournies par le Service des communes pour la péréquation financière et la répartition intercommunale des impôts PM.*
 - *Estimations fiscales supérieures aux prévisions du Service financier (précision: le contribuable PM le plus important annonce une baisse de ses impôts communaux de l'ordre de CHF 1.7 mios pour 2014).*

- *Correction globale des amortissements supérieure aux chiffres établis par le Service financier.*
 - *Risque de report de charges supplémentaires de la part du Canton qui a l'obligation de réduire son train de vie".*
 - *A noter que l'évolution des charges devra être maîtrisée afin de respecter la nouvelle loi cantonale et notamment le principe de l'équilibre budgétaire.*
 - *Enfin, un soin particulier doit être porté sur les dépenses d'investissements; la Ville devra en effet respecter un frein à l'endettement contraignant et planifier les dépenses dans le temps afin de permettre l'élaboration d'une planification financière précise (actuellement inexistante, tout particulièrement pour les investissements): voir aussi courriels des 01.10.2014, 11.09.2014 et 01.07.2014 traitant ce point.*
- Ces différents courriers, qui sont tous restés sans réponse, ont été présentés à une délégation de la Commission financière.

5 novembre 2014

Le 5 novembre 2014, le Service financier me transmet une nouvelle version, actualisée sur la base des recettes fiscales enregistrées au 26 septembre 2014, de la note du 23 juillet 2014. Comme je m'y attendais, ce nouveau document de reporting présente des estimations meilleures que celui du 23 juillet 2014. Sur la base de ces informations faussement rassurantes, je n'ai aucune raison de m'inquiéter. Ce que j'ignore à l'époque, c'est que toutes les erreurs évoquées ci-dessus pour la note du 23 juillet 2014 se retrouvent intégralement dans la note du 5 novembre 2014. En ce qui concerne le potentiel de recettes fiscales des personnes physiques corrigé en base 77, cette amélioration de la situation débouche sur un optimisme encore plus grand de la part du Service financier : les CHF 77,3 millions de juillet grimpent à CHF 79,5 millions.

Pour rappel, dans la note du 23 juillet 2014, une erreur a été décelée dans la méthode dynamique utilisée par le Service financier : les chiffres 2013 ont été utilisés à la place des chiffres 2014. Dans cette note du 5 novembre 2014, la prévision de la méthode dynamique est également fautive, mais pour une autre raison : l'utilisation de la valeur CHF 68'698'319 en lieu et place de CHF 63'894'161 qui figure dans le tableau de bord au 10.01.2014. Il n'est pas possible, à ce stade, de comprendre d'où provient ce chiffre complètement fantaisiste, mais on peut noter qu'il permet d'aboutir à une prévision globale cohérente. Cette note, de même que celle du 23 juillet 2014, devront être soumises dans les meilleurs délais à un audit externe pour faire toute la lumière sur ces erreurs et remettre de l'ordre au sein du Service financier.

Commentaires SA

- Les prévisions du Service financier s'élevait à 117,8 millions au 31.10.14 soit globalement semblables à celles du 23.07.14 qui se montait à 117,2 millions. Il n'y a pas d'amélioration notoire entre les deux prévisions.
Même commentaire que ci-dessus pour l'erreur dans la clé de répartition figurant dans le corps de la note du service financier.
- Le principe de la méthode dynamique est juste. La modification du chiffre du tableau de bord s'explique certainement par le changement de la clé de répartition.
- Un audit externe des prévisions fiscales 2014 peut être décidé par le CC mais cet audit n'apportera pas de solution à la crise financière actuelle de la Ville. L'erreur sur la clé de répartition a été reconnue par le Service financier.
- Le Contrôle financier peut effectuer le contrôle de la prévision fiscale avant sa distribution.
- La note remise au CC devrait être simplifiée et reprendre uniquement les chiffres essentiels avec un commentaire sur l'évolution. La note détaillée devrait être remise uniquement au chef de dicastère.

- La fiduciaire PWC, réviseur externe, est venu vérifié les comptes 2014 à fin mars 2015 et n'a pas constaté d'anomalie.

Commentaires RB

- Comme le relève M. Monnard, la prévision à fin octobre 2014 donne un chiffre final cohérent de CHF 117.81 mios pour l'ensemble des impôts contre CHF 132.98 mios pour le budget 2014. La différence entre ces deux montants – qui n'a rien de « faussement rassurant » - n'a objectivement pas produit de réaction chez notre directeur.
- A noter que le chiffre ressortant de la prévision à fin juin était de CHF 117.22 mios, soit une amélioration de CHF 0.59 mios entre les deux dates.
- La stagnation des impôts et les écarts susmentionnés auraient dû alerter M. Monnard; il n'en fût rien.
- Pour résoudre les problèmes d'élaboration des prévisions, le chef du Service des finances propose de soumettre la prévision à fin juin (ou à fin juillet) au Contrôle des finances avant envoi.
- Contrairement aux doutes émis par M. Monnard, la comptabilisation des impôts fait l'objet d'un contrôle "quatre yeux" à l'interne du service ; ce travail est régulièrement vérifié par le Contrôle des finances et par la fiduciaire qui audite les comptes. Aucune erreur n'a été constatée ces dernières années.
- Le Service des finances est contrôlé chaque année (depuis longtemps) par une fiduciaire externe qui vérifie les comptes et procède à des analyses en matière de procédures et de contrôle interne. Il est également régulièrement audité par le Contrôle des finances. Nous n'avons jamais rencontré de problème à l'issue de ces différents contrôles et avons systématiquement utilisé les remarques émises pour nous améliorer.
- Les réviseurs externes n'ont par ailleurs pas toujours été les mêmes puisque nous avons eu successivement pour quatre ans chacun : KPMG, Fiduciaire Leitenberg et maintenant PWC.
- Le Service des finances a reçu fin mars 2015 la visite de notre auditeur externe actuel, soit la fiduciaire PWC (PricewaterhouseCoopers). Trois collaborateurs de cette société ont passé plusieurs jours chez nous ; ils ont vérifié les comptes 2014 (y compris l'enregistrement des impôts). A l'issue de leur travaux, les responsables de PWC nous ont dit être satisfaits du résultat des contrôles et ne pas avoir constaté d'anomalie. Leur rapport sera remis prochainement au Conseil communal qui devra également le transmettre à la Commission financière puis au Conseil général (nouvelle obligation LFinEC, l'organe de révision étant désormais nommé par le législatif).
- Il est étonnant que M. Monnard demande un audit externe pour vérifier notre travail alors que cette option existe déjà depuis de nombreuses années et qu'il le sait.
- Quant à l'organisation du Service des finances, il est évidemment toujours possible de faire mieux, mais nous sommes plutôt bien organisés. En 2014, nous avons d'ailleurs revu l'organigramme et avons (re)précisé les tâches de chacun (le Conseil communal – y compris M. Monnard – a d'ailleurs validé le nouvel organigramme et le contenu de la note que nous lui avons adressée). Comme le demande la nouvelle loi sur les finances (LFinEC), nous avons également prévu de mettre en place dès que possible un contrôle de gestion et de décrire nos processus conformément aux règles en matière de système de contrôle interne (SCI).
- Il est important de préciser l'impulsion en vue de l'évolution décrite ci-dessus en matière d'organisation a été donnée par le Chef de service. M. Monnard ne s'est pas intéressé aux travaux des collaborateurs de notre service et, de ce fait, connaît mal notre organisation et les développements générés par la LFinEC.

5 février 2015

En arrivant au bureau, je consulte les comptes de la ville dans lesquels viennent d'être enregistrées les recettes fiscales réelles de 2014. Immédiatement, à ma grande surprise, il

m'apparaît que l'impôt sur les personnes morales a subi une diminution de plus de CHF 16 millions par rapport aux comptes 2013. Suite à ma consultation auprès du canton, je m'attendais certes à une légère modification des recettes de l'ordre CHF 2,5 millions (voir plus haut), mais pas à un tel écart, de sorte que je n'ai pas d'explications immédiates à donner. A 8h02, j'informe sans tarder mes collègues du problème. A 18h45, nous nous retrouvons dans mon bureau. J'évoque la piste d'erreurs possibles au canton ou au sein du Service financier. Mes collègues me demandent d'approfondir les recherches pour comprendre d'où vient le problème.

Commentaires SA:

- Le déficit n'est pas une surprise pour le Contrôle des finances. A de multiples reprises, notamment en séance de direction, le chef du Service financier et moi-même avons attiré l'attention de M. Monnard sur les points suivants :
 - La clé de répartition PM (70/15/15) qui n'est pas favorable à la Ville
 - La baisse des impôts pour les personnes physiques suite aux décisions du Grand conseil (l'impôt des personnes physique aurait baissé s'il n'y avait pas eu la bascule)
 - L'augmentation des dépenses de fonctionnement, notamment des frais de personnel
 - Les investissements nettement trop élevés et que des choix devraient être effectués.

J'ai rédigé une note sur les investissements à l'attention du CC en mai 2014 que j'ai remise à M. Monnard. A ma connaissance, ma note n'a jamais été distribuée au CC, elle a été vaguement abordée lors de l'élaboration du budget 2015. Je n'ai pas transmis directement ma note aux autres membres du CC car M. Monnard transmettait d'habitude mes notes au CC.

- Les écritures du bouclage des impôts sont établies par le Responsable de la comptabilité communale et revues par le Chef du Service des finances ; le risque d'erreur est faible.

De plus, lors du bouclage des impôts, si la saisie des revenus et des encaissements correspond à la variation des débiteurs, ce qui était le cas cette année, il ne peut pas y avoir d'erreur.

Début mars, j'ai vérifié l'enregistrement des impôts et je n'ai pas trouvé d'erreur.

Commentaires RB:

- Il est étonnant que M. Monnard ait été surpris, de nombreuses alertes et projections convergentes lui ayant été adressées.
- M. Monnard a mis en doute la comptabilisation des impôts au sein du Service des finances; une analyse de plausibilité a toutefois confirmé que les chiffres enregistrés étaient corrects.
- Le message adressé par le Chef du Service des contributions à M. Monnard a également confirmé que les tableaux de bords reçus de l'Etat justes.
- Le Conseil communal pouvait être surpris puisque M. Monnard ne l'a pas informé des prévisions des finances; que M. Monnard soit surpris est pour le moins étonnant.

9-10 février 2015

Les lundi et mardi 9 et 10 février 2015, plusieurs séances de travail notamment avec le chef du Service financier ne débouchent sur aucun résultat : l'explication du problème n'est pas trouvée.

Commentaires SA

- Passage en revue des comptes de fonctionnement
- Recherche d'erreurs par M. Monnard, il n'arrivait pas à admettre le résultat.

Commentaires RB:

- Le temps passé avec M. Monnard a été consacré à la recherche d'erreurs que le service aurait commis dans l'enregistrement comptable des impôts.

- Il a également cherché à dissoudre des réserves pour améliorer le résultat, ce qui lui a été déconseillé.
- Il lui a été rappelé que le résultat n'était pas une surprise et que nos chiffres étaient corrects, ce qui ne l'a évidemment pas satisfait.
- L'explication du problème était qu'il n'avait pas tenu compte de nos prévisions ainsi que de nos projections et que le budget 2014, préparé en 2013, présentait déjà un écart avec nos propres prévisions.

11 février 2015

Le mercredi 11 février 2015, le déficit surprise de la ville est évoqué en séance du Conseil communal. J'indique à mes collègues que l'explication du problème n'a pas encore été trouvée. A ce moment-là, l'explication la plus vraisemblable reste, à tort, un effondrement des recettes provenant des personnes morales. Les erreurs au moment de l'élaboration du budget ne seront découvertes que plus tard. Décision est prise d'informer la Commission financière, ce qui sera fait le 18 février 2015.

Commentaires SA

- Les différences par rapport au budget figurait dans les prévisions fiscales du Service financier. Il n'y a pas de surprise.

Commentaires RB:

- M. Monnard n'a fourni aucune explication crédible à ses collègues. Le problème était toutefois connu: le budget des recettes fiscales étaient surévalué et les augmentations de charges n'ont pu être financées par des augmentation d'impôts.

13 février 2015

Le vendredi 13 février 2015, le déficit surprise de la ville est à nouveau évoqué par le Conseil communal à l'occasion d'une séance consacrée à la planification roulante des investissements. Je continue à penser, à tort, que le problème est lié aux recettes des personnes morales.

Commentaires RB:

- Le déficit n'est pas du tout une surprise et n'est effectivement pas dû qu'aux impôts sur les personnes morales. L'augmentation de charges et un résultat "juste équilibré" en période de très haute conjoncture était un problème.
- Ce problème a été signalé à de nombreuses reprises à M. Monnard: cf. e-mails cités ci-dessus et projection financière établie le 20 février 2012 (cité également plus haut).

16 février 2015

Comme les personnes morales paient leurs impôts directement au canton, qui en reverse une partie aux communes, seul le canton sait quelle entreprise a payé plus ou moins d'impôts d'une année à l'autre. Pour comprendre le déficit surprise de la ville, j'ai donc demandé à être reçu par le chef du Service des contributions du canton. Il me reçoit lundi 16 février 2015. Il apparaît que les recettes provenant des personnes morales ont diminué de CHF 4,2 millions, alors que la prévision était d'une baisse de CHF 2,5 millions à l'automne 2014. Cela s'explique par un trou légèrement plus important au sein de la principale entreprise horlogère concernée, et par un deuxième trou inattendu au sein d'une deuxième grosse entreprise horlogère. Ces informations me seront confirmées par écrit deux jours plus tard (le 18 février 2015) dans un courrier du chef du Service des contributions que je transmets à mes collègues du Conseil communal. Au sortir de cette séance, il se confirme que le déficit surprise de la ville ne s'explique pas, ou seulement pour une petite partie, par la baisse des rentrées fiscales. Je continue donc à chercher l'origine du problème.

Commentaires SA:

Le 16 février au matin, suite au passage de M. Monnard, je lui avais transmis le mail suivant pour l'explication de la baisse des PM :

Monsieur,

La principale explication de la chute des PM est le changement de taux des répartitions avec le canton et au fonds intercommunal :

- *Passage à 77/123 pour les PM (baisse qui devrait être compensé par une augmentation des PP)*
- *Passage à 70% (70/15/15) (différence qu'on devrait retrouver dans le fonds de répartition)*

*Si vous prenez les 26 millions de 2013 que vous pondérez par les 77 et par les 70, on obtient : 14 millions (26 *0.77*0.70)*

Et avec la baisse de l'entreprise XXX on se rapproche des comptes 2014.

L'explication ci-dessus montrait la cohérence des montants comptabilisés pour les PM. La différence par rapport aux comptes 2013 était expliquée. M. Monnard n'arrivait pas à l'admettre.

17 février 2015

Mardi 17 février 2015, toute ma matinée est consacrée à une nouvelle séance de travail avec le chef du Service financier, sans résultats concrets. Entre 12h et 14h, je rencontre mes collègues du Conseil communal pour préparer la séance de la Commission financière, convoquée le lendemain. L'après-midi, j'annule tous mes rendez-vous pour continuer mes recherches.

Commentaires SA:

- Le déficit était expliqué par les différences par rapport au budget pour les impôts des personnes morales et des personnes physiques.
- De plus, le non-prélèvement à la réserve pour rénovation pour Commerce a aggravé la situation.

Commentaires RB:

- M. Monnard n'a pas cherché à comprendre ce que nous lui disions; il recherchait des erreurs chez nous et mettait en doute nos travaux, notamment au niveau de la comptabilisation des impôts.
- Nous lui avons dit que le total des impôts comptabilisés pour 2014 étaient cohérents et correspondaient à ce que les finances prévoient depuis longtemps, ceci lui ayant été communiqué à de nombreuses reprises.
- M. Monnard n'était pas satisfait de mes réponses.

18 février 2015

Le mercredi 18 février 2015, le Conseil communal rencontre les chefs de service pour les informer et les avertir que le budget 2015 doit être refait. A ce moment-là, on continue à penser à tort qu'il y a eu un effondrement des recettes de l'ordre de l'ordre de CH 14 millions. Le soir, dès 19h30, la Commission financière est informée. L'absence d'explications fiables, rationnelles et définitives sur l'origine du déficit surprise envenime la séance.

Commentaires SA:

Il y a bien une baisse des impôts en 2014 par rapport aux comptes 2013.

L'effondrement est à constater entre le budget 2014 et les comptes 2014 et 2013. Le budget 2014 des impôts était nettement plus haut que les comptes 2013, augmentation de 10 millions.

Le budget des impôts a été décidé par M. Monnard, sur la base de sa propre appréciation des rentrées fiscales.

Commentaire RB:

- Voir rapport du CC au CG du 03.03.2015.

20 février 2015

A l'occasion d'une conférence de presse, le Conseil communal informe la population du déficit surprise de la ville. L'hypothèse d'un effondrement des recettes est évoquée pour expliquer l'origine du problème. Au moment de cette conférence de presse, les erreurs commises lors de l'élaboration du budget 2014 ne sont toujours pas connues.

Commentaires RB:

Les erreurs commises lors de l'élaboration du budget 2014 sont surtout dues au fait que M. Monnard a travaillé seul avec un document qui n'était pas destiné à faire une prévision, qu'il n'a prêté attention ni aux prévisions de ses collaborateurs ni aux nombreuses alertes qui lui ont été données et qu'il n'a pas informé ses collègues des écarts entre nos prévisions et le budget.

21-22 février 2015

Je consacre mon week-end du 21-22 février 2015 à poursuivre mes recherches. Sur un document manuscrit servant à l'ébauche du budget, que je consulte pour la nième fois, il se confirme que les recettes provenant de l'impôt sur la fortune des personnes physiques ont été comptabilisées à double, ce qui représente un excédent de CHF 5,8 millions dans les recettes figurant au budget 2014.

Commentaires SA:

Il n'y a pas eu de comptabilisation du budget.

Commentaire RB:

Comme déjà écrit, les erreurs commises lors de l'élaboration du budget 2014 sont surtout dues au fait que M. Monnard a travaillé avec un document qui n'était pas destiné à faire une prévision et qu'il n'a pas considéré les prévisions du service.

23 février-25 février 2015

Une note explicative doit être préparée à l'intention du Conseil général. Je consacre les trois premiers jours de la semaine jusqu'au mercredi 25 février à midi à préparer ce « Rapport relatif à la péjoration des comptes 2014 de la Ville ». A ce moment-là, je n'ai pas encore découvert le deuxième excédent de recettes, à hauteur de CHF 6,6 millions, inscrit par erreur au budget 2014.

25 février 2015

L'Express/L'Impartial publie une interview dans laquelle je me défends d'avoir intentionnellement caché des informations à mes collègues du Conseil communal, et où j'affirme déjà ce que je continue d'affirmer aujourd'hui, à savoir que les informations en ma possession avant le 5 février 2015 ne permettaient pas d'envisager une péjoration dramatique des finances de la ville.

Le jour même, en réaction à mon interview, le Conseil communal publie un communiqué de presse, dont j'apprends l'existence à travers les médias, pour se désolidariser de ma personne. C'est la goutte d'eau qui fait déborder le vase. En début d'après-midi, ébranlé, je ne retourne pas au bureau.

Commentaires SA:

- A de multiples reprises, nous (le Service financier et le contrôle financier) avons averti M. Monnard du déficit structurel qui allait toucher les comptes et que si aucune mesure n'était

prise "la ville allait dans le mur". Il n'a pas pris en compte notre avis. La seule réponse de M. Monnard à nos avertissements était que nous étions trop pessimistes.

- M. Monnard est de très mauvaise foi lorsqu'il affirme qu'il n'avait pas d'informations en sa possession. Il fallait juste qu'il nous écoute et lise nos notes respectives.

Commentaires RB:

- Que M. Monnard fait-il des nombreuses notes, alertes (écrites et orales) que nous lui avons adressées ? La réponse à cette question est la suivante: rien.
- S'il affirme qu'il n'avait pas d'informations, c'est peut-être parce qu'il n'avait pas traité celles qui lui avaient été adressées par ses collaborateurs (ou qu'il les a ignorées).
- Dans son interview, M. Monnard a affirmé détenir une note "rassurante" (celle du 23.07.2014) sans dire que celle-ci faisait état d'un total proche de celui du bouclément pour les impôts (donc alarmant !): il a manipulé de la presse.

26 février 2015

Quoiqu'en arrêt maladie, je transmets à mes collègues, par l'intermédiaire de mon secrétariat, mon « Rapport relatif à la péjoration des comptes 2014 de la Ville ». Le jour même, en début de soirée, mes collègues m'en transmettent une nouvelle version pour relecture. Malade, je n'en prends pas connaissance. Ultérieurement, je constaterai que la version de mes collègues, remise au Conseil général le 27 février 2015, est très différente de celle que je leur avais soumise.

Commentaire RB:

Le contenu du projet de rapport rédigé par M. Monnard ne donnait aucune explication chiffrée présentant l'écart entre le budget et les comptes 2014 ; les autres membres du Conseil communal ont dû faire eux-mêmes ce travail

27 février 2015

Le vendredi 27 février 2015, suite à une fuite, des extraits de la note interne du 23 juillet 2014 sont publiés par L'Express/L'Impartial. Ce document de reporting est censé prouver que j'étais au courant de la détérioration des finances de la ville, ce qui est faux, comme je l'explique dans cette Chronologie (voir plus haut, en particulier le 23 juillet 2014). En fin d'après-midi, le Conseil communal publie l'intégralité de la note sur le site Internet de la ville, en même temps que son « Rapport d'information relatif à la péjoration des comptes 2014 » - publié sans mon approbation.

Le soir même, je me rends chez mon médecin qui me met en arrêt maladie jusqu'au 31 mars 2015.

Commentaires RB:

- Que M. Monnard fait-il des nombreuses notes, alertes (écrites et orales) que nous lui avons adressées et qu'il n'a pas entendues ? Comme déjà dit: rien.
- Comme déjà dit aussi, s'il affirme qu'il n'avait pas d'informations, c'est peut-être parce qu'il ne les avait pas traitées et qu'il ne nous a pas écoutés.

4 mars 2015

Malgré ma maladie, je poursuis mes recherches quelques heures par jour, en particulier sur la note du 23 juillet 2014. Je découvre que ce document de reporting est truffé d'erreurs. En comparant cette note du 23 juillet 2014 avec celle du 5 novembre 2014, je fais le même constat : les résultats reportés dans ces documents ont masqué la véritable situation financière de la ville au lieu de mettre au jour les problèmes. Certaines erreurs semblent trop grossières pour être involontaires. Dès mon retour à la tête de mon dicastère, je devrai tirer cela au clair avec le chef du Service financier, qui est l'auteur de ces documents de reporting.

Commentaires RB:

- La note du 23 juillet que M. Monnard semble enfin avoir traité comporte effectivement des imprécisions qui sont notamment dues aux changements en cours, difficiles à appréhender, ainsi que des compensations entre impôts.
- Comme dit plus haut, nous y consacrerons plus de temps et les ferons auditer par le Contrôle des finances (ou par notre réviseur externe si le Conseil entend engager des dépenses supplémentaires pour lesquelles nous n'avons pas de budget).
- Il n'en demeure pas moins que les chiffres finaux ressortant de la note donnent des montants du même ordre de grandeur que celui des chiffres du bouclage 2014. M. Monnard n'en n'a tout simplement pas tenu compte et/ou n'a pas voulu les voir.
- Ces propos sont écoeurants; quel mobile aurais-je eu pour agir de la sorte ? J'ai au contraire averti M. Monnard à de nombreuses reprises pour que la situation ne dégénère pas et il n'a rien fait.

12 mars 2015

Mon état de santé ne me permet pas de me rendre à la séance hebdomadaire du Conseil communal.

14-15 mars 2015

Le week-end du 14-15 mars 2015, en relisant une nouvelle fois le courrier, daté du 18 février 2015, qui m'a été envoyé par le Chef du Service des contributions du canton, je découvre enfin l'explication qui permet de boucler la boucle. La petite phrase qui explique tout est la suivante : « Malheureusement, la feuille de travail fournissait les chiffres de la bascule sans tenir compte de l'attribution au fonds (30%). » La « feuille de travail » évoquée ici est le tableau de la CDC-Finances du 27 août 2013 qui a servi de base pour l'élaboration du budget 2014. En d'autres termes : le montant figurant dans cette feuille pour les impôts sur les personnes morales est 30% trop élevé. Les jours suivants, j'informe mes collègues de cette dernière découverte et de l'ensemble des informations contenues dans cette chronologie.

Pierre-André Monnard, le 24 mars 2015

Commentaires SA (conc. 14-15 mars 2015):

- Dans le courrier du Service des contributions, il est également mentionné *"Par contre, le montant du fonds ne comprenait pas l'entier de la redistribution de ce dernier. Par conséquent, pour être exact, il est indispensable de comparer l'addition de l'impôt des personnes morales et du fonds, tant pour le budget que pour les comptes."*
- Les prévisions fiscales du Service financier présentent depuis 2014 le fonds de répartition dans la rubrique PM.

Conclusions Sylvène Aeschlimann:

- Je partage totalement les conclusions de M. Barbezat ci-après.
- M. Monnard ne posait jamais de questions sur les prévisions fiscales du service financier. Il se basait sur les encaissements des impôts et non sur les prévisions fiscales pour ses analyses et fixer les budgets.
- Les prévisions du Service financier pour 2014 sont comprises entre 117 et 126 millions (voir tableau récapitulatif en annexe). Les prévisions d'août 2013 et de fin juin 2014 (pour 2014) sont de 117,2 millions, donc proches des comptes 2014.
- M. Monnard n'a pas écouté les nombreux avertissements (depuis 2012) du Service financier et du Contrôle financier sur le déficit structurel qui allait toucher les comptes de la Ville. Il a refusé de voir la vérité en face.

Conclusions René Barbezat:

- Contrairement à ce qui a pu être écrit dans la presse, M. Monnard a bel et bien fixé les chiffres des recettes fiscales, seul dans son coin, sans écouter ses collaborateurs et sans communiquer avec ses collègues.
- Il a établi ses propres analyses sur la base d'un document qui n'était pas destiné à servir de base à des prévisions ; contrairement à ce qu'affirme M. Monnard dans la presse, le Service des finances et le Contrôle des finances n'ont ni approuvé ni validé les chiffres qu'il a élaborés sur cette base. À l'inverse, nous lui avons régulièrement dit qu'ils étaient surévalués et que nous allions « dans le mur ».
- Dans l'interview de M. Monnard paru dans la presse du 4 avril 2015, ce dernier fait une grosse confusion entre le document sur lequel il s'est basé pour faire son évaluation et les tableaux de bord reçus de l'Etat. Ces derniers n'ont pas été du tout pris en compte par M. Monnard, bien qu'il s'agisse des documents utilisés pour la comptabilisation des impôts et l'estimation des recettes fiscales des collectivités publiques de notre canton.
- Les faits démontrent d'une part que M. Monnard n'a pas tenu compte de nos prévisions, et d'autre part qu'il ne les a pas traitées avant mars 2015. Il ne nous a d'ailleurs donné aucun retour et n'a jamais posé une seule question en séance de direction.
- Il a par contre affirmé à plusieurs reprises - et avec une certaine arrogance en séance de direction - qu'il trouvait nos prévisions beaucoup trop pessimistes.
- Il est toujours plus facile de remettre en cause des prévisions à posteriori, surtout lorsque l'environnement est changeant.
- Un constat: les finances de la Ville se sont trouvées sans capitaine lorsque mauvais temps s'est levé, à savoir lorsque les recettes fiscales n'ont plus été à même de couvrir les augmentations de charges.
- Il aurait été utile que nous puissions échanger sur ces documents et corriger en amont les erreurs que nous aurions pu commettre, comme c'était le cas avec les directeurs précédents.
- S'il avait pris connaissance de suite et analysé - comme il aurait dû le faire vu sa fonction - les différentes informations que nous avons émises, nous aurions corrigé les imprécisions qui ressortaient de nos documents.
- Les différents courriels et alertes que nous avons émis sont pour la plupart restés sans suite; c'était déjà le cas pour la projection que nous avons émises en février 2012 et qui présentait un déficit structurel important dès 2014.
- A aucun moment dans son pamphlet du 24.03.2015, M. Monnard ne fait état des responsabilités globales qui lui incombent en tant que directeur des finances. Il n'a pas fait son travail, n'a pas écouté ses collaborateurs et n'a pas fait part au Conseil communal des divergences que nous avons en matière de prévision fiscale.
- Plutôt que d'affronter les problèmes comme sa fonction d'élu l'exigeait, M. Monnard a au contraire cherché à les éviter et n'a pas voulu voir l'évidence. En d'autres mots, il a fait du slalom, il a manqué une porte qu'il est le seul à ne pas avoir vue et accuse ceux qui ont tracé la course de l'avoir placée à la mauvaise place.
- M. Monnard donne l'impression de ne pas avoir eu le courage de contrer les augmentations de charges prévues dans les budgets par le Conseil communal (lui compris) et d'avoir voulu les compenser en augmentant les recettes fiscales. Il n'a pas rempli la tâche attendue d'un grand argentier s'agissant de la maîtrise des charges, alors que ses prédécesseurs l'ont toujours assumée (M. Kurth – Mme Berthet – M. Vogel).
- Suite aux échanges que j'ai eus avec le Conseil communal (sans M. Monnard dès février 2015), il apparaît aujourd'hui que notre directeur a fonctionné comme suit:
 - M. Monnard n'a ni traité ni discuté des écarts entre ses propres estimations et celles de son service.
 - Lorsque nous en faisons état en séance de direction, il nous a dit soumettre les impôts à l'arbitrage du Conseil communal.

- Lors de ses séances au Conseil communal, M. Monnard a présenté ses chiffres à lui comme étant les "*prévisions des finances*"; à ces occasions, il n'a pas fait état des divergences qui prévalaient entre ce qu'il présentait à ses collègues et les documents élaborés par son service.
 - Il est aujourd'hui avéré que les autres membres du Conseil communal n'avaient pas reçu les prévisions fiscales émises par le service, qu'ils n'étaient pas informés des chiffres qu'ils contenaient et qu'ils n'ont procédé à aucun arbitrage.
 - Le Conseil communal a donc accepté les chiffres de M. Monnard en supposant – à tort – qu'ils étaient fixés en accord avec le service.
 - Lors des retours des décisions du Conseil communal en séance de direction, M. Monnard informait simplement que le Conseil avait validé les chiffres que lui-même avait présenté et pas ceux des finances.
 - Lorsque nous lui faisons part de notre étonnement, il relevait que le sujet avait été l'objet d'un "échange fourni" (ce qui ressortait d'ailleurs des extraits de PV) et que c'était la décision du Conseil.
 - Nous pensions donc – à tort également – que le Conseil communal avait pris sa décision en toute connaissance de cause et que le Service des finances n'avait pas été suivi.
 - Compte tenu de ce qui précède, les autres membres du Conseil communal pouvaient être surpris le 5 février 2015; pour ma part, j'ai été très surpris également d'apprendre que l'autorité n'avait procédé à aucun arbitrage en matière de prévision fiscale.
- M. Monnard n'étant pas prêt à assumer des responsabilités manifestement trop importantes pour lui, a consacré – bien que malade - tout son temps à la recherche de coupables autres que lui-même, à savoir son chef de service (surtout), mais aussi ses collègues et la Commission financière qui n'ont pas posé les bonnes questions.
 - Lorsqu'il s'est agi de rechercher les écarts et de produire un rapport avec ses collègues, M. Monnard a fait preuve de lâcheté et a fui ses responsabilités; il n'a pas assumé non plus face à la Commission financière et au Conseil général. D'un autre côté, il était tout à fait à même de travailler avec une "équipe" et chercher à faire accuser les autres. Cette attitude démontre le manque de courage du personnage.
 - Depuis qu'il a compris l'ampleur du déficit, il n'a à aucun moment cherché à collaborer en vue de chercher des solutions pour réduire les déficits futurs (c'est un fait).
 - Il a au contraire laissé ses collègues faire face aux difficultés et notamment M. Théo Huguenin-Elie qui pris les choses en main et qui a agi en vrai directeur des finances. Ce dernier, appuyé par les trois membres du collège, a fait un travail formidable.
 - Il est important que nous puissions maintenant nous concentrer sur l'imposant travail qui se trouve devant nous: mettre en place LFinEC et appuyer le Conseil communal dans ses travaux visant à assainir les finances de la Ville.
 - Dans le contexte actuel, la démission de M. Monnard, non seulement pour moi-même, mais également pour l'ensemble du Service des finances ; nous ne le regretterons pas, mais c'est de sa faute car nous avons toujours été loyaux avec lui jusqu'ici. Il n'aurait tout simplement plus été possible de travailler avec cette personne.
 - Si M. Monnard ne cesse ses continuelles attaques à mon égard – par médias interposés ou par des courriers adressés au Conseil communal vu son absence de courage -, je me réserve le droit de faire valoir mon honneur et mes droits (je n'agirai pas sans en avoir discuté avec le Conseil communal).
 - Nous espérons désormais pouvoir nous consacrer à l'imposante masse de travail qui se présente devant nous et nous nous réjouissons d'aller de l'avant avec la personne qui remplacera le Directeur des finances démissionnaire.