



Rapport d'information du Conseil communal **relatif à la péjoration des comptes 2014**

(du 27 février 2015)

au Conseil général
de la Ville de La Chaux-de-Fonds

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

Situation générale

Alors que le budget 2014 prévoyait un excédent de recettes de 2,3 millions de francs, le bouclage provisoire fait apparaître un déficit de 11,9 millions de francs.

Le présent rapport a pour but de renseigner le Conseil général sur les raisons de cette différence et sur les mesures que le Conseil communal a prises dès qu'il a eu connaissance de cette situation.

La crise financière que traverse notre collectivité est très préoccupante et le moment est difficile. Mais les autorités législatives et exécutives sauront la surmonter et retrouver la voie de l'équilibre budgétaire. Pour ce faire, il est nécessaire d'analyser sans concession les causes de la péjoration brutale de la situation financière de la Ville, de prendre des mesures énergiques et pertinentes en évitant tout aveuglement dicté par un alarmisme exagéré et, enfin, de réunir les forces de proposition de chacun, notamment par un travail concerté avec la Commission financière du Conseil général.

Contexte de l'élaboration du budget 2014

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler les circonstances dans lesquelles le Conseil communal établit les budgets et plus particulièrement dans lesquelles le budget 2014 a été élaboré durant le deuxième semestre 2013.

De manière générale, il s'agit d'expliquer que le directeur des finances établit les projections fiscales en s'appuyant sur les compétences du Service des finances que l'on sait prudent et sagace. Aussi, il est évident pour le Conseil communal que les chiffres inscrits dès les premières versions du budget sont ceux du Service des finances validés par le directeur des finances. Il est aussi évident pour le Conseil communal que, selon le bon fonctionnement de nos institutions, si une divergence d'appréciation significative devait apparaître, il en serait saisi afin de prendre une décision en toute connaissance de cause.

Le Conseil communal entend encore préciser que, depuis 2008, il a toujours travaillé en pleine confiance avec le directeur des finances et qu'il n'avait aucune raison d'accueillir avec circonspection les informations dispensées; ceci d'autant plus que les budgets et les comptes, ces dernières années, étaient globalement maîtrisés.

De manière particulière, concernant l'élaboration du budget 2014, il faut rappeler que la situation conjoncturelle, lors du second semestre 2013, était excellente. Les entreprises n'annonçaient aucun ralentissement. Les projets privés d'envergure dans tous les domaines (constructions, développement d'entreprises,...) étaient nombreux et participaient à une dynamique positive. La Ville connaissait elle-même, notamment sur les plans financier, conjoncturel et démographique, une situation positive telle qu'elle n'en avait plus connu depuis de nombreuses années. Ainsi, les comptes 2012 (une des bases de travail) bouclaient sur un excédent de recettes de 1,6 million après des amortissements complémentaires de 6,4 millions et une attribution de 1,2 million à la réserve de *préfinancement au projet d'agglomération et des mobilités*. En outre, les recettes fiscales s'élevaient à 125,1 millions de francs, dont près de 28 millions issus des personnes morales et près de 4,7 millions issus du fonds de redistribution intercommunal sur les recettes provenant des personnes morales. Cette situation disposait naturellement le Conseil communal à un certain optimisme.

Par ailleurs, il s'agit également de rappeler que durant l'année 2013, le Conseil d'Etat réfléchissait à une harmonisation des clés de répartition de la fiscalité entre le canton et les communes et le débat incertain avait cours en commission du Grand Conseil. Ces modifications et incertitudes rendaient les comparaisons difficiles, tant pour le Conseil communal, que pour la Commission financière ou le Conseil général.

Les erreurs du budget 2014

Le Conseil communal a été informé le 5 février 2015 par son collègue responsable des finances d'une forte péjoration des recettes fiscales par rapport au budget. N'obtenant pas de réponses satisfaisantes à ses questions, le Conseil communal s'est réuni presque quotidiennement depuis le 5 février 2015, souvent en présence du chef du Service des finances. De ses recherches, il ressort les éléments suivants :

- Une divergence profonde a opposé le Service des finances et le directeur du dicastère quant à l'évaluation des recettes fiscales à inscrire au budget 2014, sans que la controverse ne soit exposée en aucune manière au Conseil communal.
- Si le Service des finances, sur la base des tableaux de bord et des projections qu'il réactualise régulièrement, préconisait des recettes fiscales sur le revenu des personnes physiques (PP) à hauteur de 73,7 millions de francs et des recettes fiscales sur le bénéfice des personnes morales (PM) à hauteur de 18,4 millions, le directeur du dicastère a quant à lui proposé au Conseil communal d'inscrire les montants de 79,6 millions (impôt revenu PP) et 22,1 millions (impôt bénéfice PM).
- Comme il l'a lui-même précisé, le conseiller communal en charge des finances a établi ses prévisions sur la base d'un document de travail distribué par l'Etat en Conférence des directeurs communaux des finances le 27 août 2013, document présentant des projections des effets de l'harmonisation des clés de répartition canton - communes. Pour les PP, le montant indiqué pour la Ville de La Chaux-de-Fonds est de 82,6 millions (clé 120/80), soit 79,6 (clé 123/77), chiffre inscrit au budget 2014. Il comprend les impôts sur le revenu et la fortune. Or, ce montant a visiblement été interprété par le directeur des finances comme concernant uniquement l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, le budget 2014 comprend deux fois les recettes fiscales sur la fortune, soit 6 millions de trop.

- De la même manière, la prévision du conseiller communal en charge des finances quant aux personnes morales se base sur le même document, tout en améliorant le montant de 2,4 millions. Cette estimation positive est certes de la prérogative du chef du dicastère des finances, mais le Conseil communal regrette cependant que la décision ou la non-décision n'ait pas été collectivement portée par le collège.

En conclusion, la détérioration des recettes fiscales tient aux éléments suivants :

- erreur dans l'estimation des recettes sur les personnes physiques :	6 millions
- excès d'optimisme dans les recettes sur les personnes morales :	2,4 millions
- effet conjoncturel dans les recettes provenant des grandes entreprises :	4,2 millions
- autres (réformes de la fiscalité, variation des résultats des autres entreprises et impôt foncier) :	2,2 millions
Soit au total :	<hr/> 14,8 millions

Information au Conseil communal du 5 février 2015

Convoqué de manière urgente le 5 février 2015 à 18h45, peu avant la séance du Conseil général, le Conseil communal apprend alors que les recettes fiscales sont fortement inférieures aux montants inscrits au budget 2014.

Les explications données au collège laissaient entrevoir une éventuelle erreur de l'Etat ou du Service des finances. Dans ce contexte, il était inopportun pour le Conseil communal d'alermer le législatif, sans vérification de l'information et sans ébauche d'explication. Il était de la responsabilité du Conseil communal de prendre contact avec le Service des finances et le Service cantonal des contributions, ainsi que d'obtenir du chef de dicastère des informations étayées et circonstanciées.

Ces démarches ont été entreprises dès le lendemain et ont pris plus de temps que prévu. Ce n'est en effet que le 13 février 2015 que le Conseil communal, réuni en collège, en présence du chef du Service des finances

et de la cheffe du Contrôle des finances, prend conscience qu'il ne s'agit pas essentiellement d'une différence liée à la conjoncture mais d'erreurs dans l'évaluation des recettes fiscales. C'est à cette même date du 13 février 2015 que le Conseil communal a convoqué la Commission financière pour une séance urgente le 18 février 2015.

En outre, le directeur des finances ayant émis des doutes sur les chiffres transmis par l'Etat, le Conseil communal a demandé à ce dernier de les vérifier et de les valider. La réponse du Service des contributions confirmant que ces chiffres étaient exacts nous est parvenue en date du 18 février 2015.

Suivi des recettes fiscales par le Service des finances

Durant toute l'année 2014, nous avons suivi avec attention les charges de la Ville et nous pouvons affirmer qu'elles ont été conformes au budget établi. Périodiquement, chaque chef de dicastère a veillé à ce que les dépenses correspondent aux prévisions et qu'elles soient minutieusement maîtrisées.

Concernant le suivi des recettes fiscales, le Service des finances pratique de la manière suivante depuis de nombreuses années :

- Il élabore ses prévisions fiscales, tant pour les PP que pour les PM, à partir des documents établis par le Service des contributions de l'Etat (tableaux de bord);
- Il effectue un suivi des taxations des principaux contribuables PP et PM;
- L'impôt sur les frontaliers est évalué sur la base du dernier décompte connu et tient compte de l'évolution du nombre de frontaliers;
- L'impôt à la source est évalué à partir du système informatique de l'Etat spécifique à cet impôt;
- L'impôt foncier étant facturé par la Ville, les chiffres ressortent des comptes de la Ville;
- Les recettes provenant du fonds de répartition intercommunal PM sont évaluées à partir d'un tableau de bord trimestriel reçu de l'Etat;
- Il émet des hypothèses plutôt prudentes, qui tiennent compte de l'évolution économique en se basant sur des analyses d'experts;

- Les tableaux de bord reçus de l'Etat de mars à mai font l'objet de prévisions sommaires; ces documents sont toutefois peu utilisables pour indiquer une tendance, compte tenu du peu de contribuables taxés durant cette période;
- Dès fin juin, il consolide mensuellement les différentes analyses établies à partir des documents et des informations susmentionnés, dans une note intitulée "Estimation des recettes fiscales" pour l'année en cours et l'année suivante; les notes mensuelles sont envoyées au Directeur des finances pour information et analyse;
- Des échanges réguliers concernant les recettes fiscales ont également lieu en séance de direction hebdomadaire en présence de la cheffe du Contrôle des finances.

Les informations régulières du Service des finances adressées dès le mois de juillet 2014 au chef du dicastère (cf. annexe 1 "Estimation des recettes fiscales 2014 et 2015 – situation à fin juin 2014", document transmis le 23 juillet 2014 par le Service des finances au chef de dicastère) n'ont jamais été transmises aux autres membres du collège, ni fait l'objet de débats lors des séances du Conseil communal.

Par ailleurs, le Service des finances a toujours remis hebdomadairement au chef de dicastère un point de situation concernant les investissements, les articles 95 et les encaissements du bordereau unique (encaissement des impôts) (cf. annexe 2 "Investissements 2014 + encaissements bordereau unique 2014 + art. 95 2014 + art. 95 2013", document transmis le 22 juillet 2014 par le Service des finances au chef de dicastère). Par le passé, le chef de dicastère a régulièrement transmis ces points de situation au Conseil communal. Ces transmissions ont cessé dans le courant de l'année 2014.

Il apparaît, au vu de la crise que nous traversons, que les liens entre le Conseil communal et le Service des finances doivent être renforcés tant sur le plan de l'évaluation des recettes fiscales pour l'élaboration budgétaire que sur le plan du suivi de l'année en cours.

Fort de ce constat, pour ses prochains exercices budgétaires, le Conseil communal décide de revoir sa méthodologie et dorénavant :

- Il ne décidera du montant des recettes fiscales qu'après avoir pris connaissance des projections faites par le Service des finances.

- Les tableaux de bord produits régulièrement par le Service des finances sur le suivi du budget durant l'année seront transmis systématiquement au collège.

Mesures prises

Dès qu'il a eu connaissance du résultat provisoire de l'exercice 2014, le Conseil communal a immédiatement pris des mesures pour faire face à la situation, il a notamment:

- informé la commission financière du Conseil général;
- informé le personnel de l'administration;
- informé la population par le biais d'une conférence de presse;
- pris des mesures d'économie immédiates : gel ciblé des crédits spéciaux et des engagements, report de demandes de crédit au Conseil général, recherche de 10% au moins d'économies sur les Biens, services et marchandises et sur les subventions sur lesquelles la Ville a une marge de manœuvre;
- décidé de réviser le budget 2015 en tenant compte de la réalité fiscale et des mesures d'économie dont certaines sont citées ci-dessus. Le Conseil général sera saisi lors de sa séance de mai 2015.

En outre, une réflexion a été entamée portant sur les investissements : report, étalement ou abandon.

Conclusion

Le Conseil communal est conscient que les sacrifices et efforts demandés à la population, aux différents acteurs de la ville et à l'administration seront importants. Il s'agira de redimensionner de manière sensible et ciblée les moyens et les projets tout en répondant de manière positive et dynamique aux besoins et ambitions légitimes d'une ville de près de 40'000 habitants.

Par ailleurs, il est de notre responsabilité collective de traduire cette crise pour nous rendre plus forts. Les processus administratifs et politiques doivent évoluer afin que l'information circule de manière plus transparente entre le Conseil communal et le Service financier d'une part et entre le Conseil communal et la Commission financière, respectivement le Conseil général, d'autre part.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, de bien vouloir prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

La présidente

Le chancelier

Nathalie Schallenberger Thibault Castioni

Annexes : mentionnées