

Budget prévisionnel : rapport du Groupe de travail Finances

Introduction

Ce rapport a pour objectif de présenter le résultat des travaux réalisés par le Groupe de travail Finances sur la base du mandat donné par le Comité de fusion.

Pour cela, le groupe de travail s'est réuni, dans un premier temps, à quatre reprises, soit les 3, 9, 16 et 21 décembre 2010. Afin de respecter les délais fixés, des travaux complémentaires ont été réalisés individuellement en dehors des séances précitées.

Suite au retrait de la Commune de Valangin et aux aménagements du budget liés à ce changement, le groupe de travail s'est retrouvé à l'occasion de 4 demi-journées, les 26 janvier, 2, 14 et 16 février 2011. Comme précédemment, des travaux complémentaires ont été exécutés individuellement en dehors des heures de séance.

Le groupe de travail est composé de MM. D. Henry, P.-A. Stoudmann, J. Bachmann, S. Jobin et A. Cosandier. Le mandataire D. Grassi Pirrone, RUN, a participé à l'ensemble des travaux en qualité de support technique. Le Prof. B. Dafflon a participé à la séance du 16 décembre afin de présenter le résultat de ses travaux en lien avec la consolidation des comptes 2009.

Le rendu des travaux se compose des éléments suivants :

- une proposition de budget prévisionnel pour la nouvelle commune, établie sur la base des budgets consolidés 2011 des 15 communes,
- une liste de commentaires explicatifs accompagnant le budget prévisionnel,
- une proposition de coefficient fiscal assurant l'équilibre à court-moyen terme des comptes de fonctionnement de la nouvelle commune.

Définition du budget prévisionnel

Le règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC) indique, à son art. 20, que la convention de fusion doit intégrer un budget prévisionnel de la commune fusionnée et un coefficient d'impôt.

Le budget prévisionnel a pour objectif premier de définir une ligne directrice financière (fil rouge) pour les autorités de la nouvelle commune, devant permettre, sur un court-moyen terme, l'équilibre des comptes de fonctionnement. Le coefficient fiscal de la nouvelle commune découle du budget prévisionnel.

A ce titre, le budget prévisionnel doit être distingué du budget 2013 de la nouvelle commune qui sera élaboré par les autorités exécutives de la nouvelle commune et voté par le Conseil général de la nouvelle commune.

Hypothèses de travail

L'établissement du budget prévisionnel d'une nouvelle commune regroupant les 15 anciennes est un exercice périlleux.

Le budget prévisionnel élaboré avec une perspective de court-moyen terme sera nécessairement la base pour l'élaboration du premier budget de la nouvelle commune (2013). Or, l'espace temporel séparant les réflexions et l'établissement du budget 2013 par les nouvelles autorités laissent place à de potentiels nombreux changements.

A ce titre, il convient de relever que le travail du groupe Finances et du Comité de fusion est rendu encore plus complexe par les multiples réformes déclenchées ces derniers mois par les collectivités

publiques neuchâtelaises. Les effets de ces mesures structurelles sur les finances communales ne sont, pour leur grande majorité, pas connus à ce jour.

Parmi ces réformes, citons :

- réforme de la fiscalité des personnes morales adoptée par le Grand Conseil, dont le référendum sera prochainement soumis à la population;
- nouvelle loi cantonale sur les structures d'accueil adoptée par le Grand Conseil, également soumis à la population;
- réforme de la fiscalité des personnes physiques, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2013, dont le contenu n'est pas connu à ce jour;
- introduction des cercles scolaires régionaux (régionalisation de la scolarité obligatoire);
- introduction de Harmos, avec différentes mesures à mettre en œuvre dès 2011, avec, à titre illustratif, les coûts supplémentaires inhérents à des modifications des programmes scolaires et au développement de structures d'accueil parascolaire;
- réforme de la péréquation financière intercommunale, en cours de discussion;
- désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes (3^{ème} étape), intégrant notamment une probable "cantonalisation" de l'aide sociale au 1^{er} janvier 2013, en cours de discussion;
- etc.

Les décisions des collectivités publiques et/ou de la population en relation avec les lois ou les projets susmentionnés pourraient avoir des répercussions substantielles sur les comptes de fonctionnement de la nouvelle commune.

Au vu de ce qui précède, le groupe de travail a pris le parti d'élaborer le budget prévisionnel de la nouvelle commune sur la base des informations en sa possession à fin décembre 2010, en se fondant notamment sur la planification budgétaire 2011 des 15 communes concernées et en prenant appui sur la consolidation des comptes 2009 des 16 communes, réalisée par le Prof. Bernard Dafflon.

Dans ce contexte, le groupe de travail a également pris sciemment l'option **de ne pas indexer les charges du budget prévisionnel de la nouvelle commune** (salaires, etc.).

De la même manière, elle n'a **pas intégré la majoration des recettes fiscales liés par exemple à leur indexation pouvant représenter, pour le cas de la nouvelle commune, selon les calculs du Service de communes, une hausse des recettes fiscales de CHF 1'700'000.— d'ici à 2013 (+2%/an).**

Par ailleurs, le groupe de travail a pris l'option **d'intégrer de manière extrêmement prudente et limitée le potentiel d'économies liées aux économies d'échelle** découlant du regroupement des 15 communes, dont les effets devraient se faire sentir dès fin 2013.

Enfin, il a décidé **d'intégrer dans le budget prévisionnel uniquement le potentiel d'économies liées aux départs à la retraite, selon les normes usuelles, des collaboratrices et collaborateurs au 31 décembre 2012, sans tenir compte du potentiel pour les années suivantes (2013, 2014, 2015, etc.).**

D'un point de vue pratique, les points suivants ont également guidé les travaux du groupe de travail :

- prise en compte des paramètres endogènes (organisation institutionnelle, attribution du fonds d'aide à la fusion, etc.) selon le scénario de fusion;
- prise en compte des paramètres exogènes selon les informations disponibles à ce jour;
- mise à zéro des rubriques "eaux" (épuration, eau claires) reprises par Multiruz, selon l'hypothèse du financement des coûts par une taxe causale adaptée;
- suppression des imputations internes afin d'améliorer le niveau de comparaison des comptes entre les communes;

- les rubriques comptables ont été harmonisées afin de permettre une comparaison entre communes et de simplifier le processus budgétaire.

Méthodologie

Dans un premier temps, le groupe de travail s'est penché sur la question des données disponibles afin d'élaborer le projet de budget prévisionnel de la nouvelle commune.

Ses premières analyses ont abouti au fait que la disponibilité de la seule consolidation des comptes 2009, alors en préparation par le Prof. B. Dafflon, serait insuffisante pour élaborer un budget prévisionnel. Les expériences d'autres démarches de fusion ont conforté le groupe de travail dans son choix. De plus, la méthode de travail a été cautionnée par le Prof. B. Dafflon.

Aussi, dans l'attente de la disponibilité des données préparées par le Prof. B. Dafflon, le groupe de travail a décidé de travailler à la consolidation des budgets 2011, récoltés auprès des 16 communes.

De même, il s'est procuré la situation des emprunts des communes afin de consolider les économies d'intérêts qui découleraient d'un remboursement des emprunts par le montant d'aide à la fusion octroyé par l'Etat de Neuchâtel.

L'ensemble des données susmentionnées a été harmonisé afin de renforcer la fiabilité des chiffres au moment de leur consolidation.

Sur cette base, au regard du scénario de fusion et de la comparaison de la consolidation des comptes (réels) 2009 des communes établi par le Prof. Bernard Dafflon, le groupe de travail a adapté les rubriques budgétaires aux prévisions permettant d'aboutir au budget prévisionnel de fusion.

Enfin, la mise à l'équilibre du compte de fonctionnement a permis d'aboutir au montant de recettes sur les revenus des personnes physiques devant être prélevé auprès de la population de la nouvelle commune.

Ce montant a permis le calcul du coefficient fiscal prévisionnel qui figurera dans la convention de fusion d'un premier coefficient fiscal liée à la fusion des 16 communes du Val-de-Ruz.

Suite au désistement de la Commune de Valangin, le groupe de travail a analysé les conséquences de ce retrait sur les collaborations intercommunales existantes avec ladite commune. Suite à la volonté exprimée par les 15 communes et la commune de Valangin de poursuivre sur le principe les collaborations existantes, il a procédé aux adaptations du budget prévisionnel basé sur le regroupement cette fois-ci, des 15 communes concernées.

Cet intervalle a également permis au groupe de travail d'intégrer les récentes modifications portées au budget 2011 de la Commune de Dombresson liées au résultat du référendum Multiruz.

En parallèle, afin de conforter ses résultats, le groupe de travail a récolté le résultat des rentrées fiscales des personnes physiques 2010 des 15 communes et a dressé la liste des collaboratrices et collaborateurs occupés par les 15 communes.

Le résultat de cette nouvelle étape a débouché sur l'établissement d'un budget prévisionnel et d'un coefficient fiscal confirmé pour la nouvelle commune, fondée sur la fusion des 15 communes du Val-de-Ruz ayant décidé de poursuivre le processus.

Budget prévisionnel de fusion

Le budget prévisionnel de la nouvelle commune est annexé au présent rapport.

Le solde des comptes consolidés des budgets 2011 des 15 communes présente un excédent de charges de CHF 1'696'307.18.

L'analyse détaillée des budgets 2011 des 15 communaux, la prise en considération de la base comptable 2009 et l'introduction des paramètres endogènes et exogènes (partiellement) ont amené

le groupe de travail à effectuer des corrections et des adaptations permettant d'aboutir au budget prévisionnel.

Les principales corrections portent sur :

- réduction des coûts liés au passage de 15 conseils généraux à un seul.
- éliminations des charges d'investissements ou de charges exceptionnelles insérés dans les budgets 2011
- départ à la retraite de collaboratrices et collaborateurs non remplacés d'ici au 31.12.2012
- introduction des coûts liés à l'engagement d'une direction scolaire régionale
- adaptation de montants clairement sous-évalués ou surévalués en comparaison avec les comptes 2009
- ajustement du montant de la péréquation financière sur la base des informations données par le service des communes.

Après mise à l'arrondi des montants budgétés dans les rubriques, l'équilibre (en réalité, excédent de recettes de CHF 12'000.—) des comptes de fonctionnement débouche sur un prélèvement prévisionnel en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques de CHF 26'589'000.--, base de référence pour le calcul du coefficient d'impôt de la nouvelle commune.

Au final, le budget prévisionnel de la nouvelle commune présente des charges de fonctionnement de CHF 58'414'000.— et des recettes de fonctionnement à hauteur de CHF 58'426'000.—, pour un excédent de revenus de CHF 12'000.— (bénéfice).

Liste de commentaires

La liste des commentaires liés à l'élaboration du budget prévisionnel de la nouvelle commune est annexée au présent rapport.

A la demande du Comité de fusion, le groupe de travail a récolté en fin janvier 2011 les questions des communes et a élaboré un document "questions/réponses" à l'attention de l'ensemble des communes concernées.

Coefficient fiscal

Après calcul, le coefficient fiscal proposé au Comité de fusion, permettant d'équilibrer les comptes de fonctionnement du budget prévisionnel, se monte à 61.

L'intégration de l'indexation des recettes fiscales et la mise en œuvre des économies d'échelles attendues durant les premières années de vie de la commune permettront de compenser l'indexation des charges de la nouvelle commune et la réduction prévisible du montant reçu de la péréquation financière intercommunale dès 2014.

Expertise du Prof. Bernard Dafflon

La prise de position du Prof. Bernard Dafflon, retranscrite ci-après "in extenso", confortent les travaux réalisés et les résultats obtenus par le groupe de travail Finances :

"J'ai bien reçu le procès-verbal no 30, ainsi, qu'il y a quelques jours, tous les documents financiers concernant le budget prévisionnel. Je l'ai analysé avec intérêt, en particulier parce que s'il reprend le concept que j'avais proposé avec la consolidation des comptes 2009, la Commission 5 (Finances) a pris l'initiative de retravailler un budget prévisionnel sur la base des informations disponibles pour les budgets communaux 2011. Cela donne un gros travail, mais le projet gagne en précision. J'ai examiné les diverses hypothèses et suggestions faites par le groupe de travail. Je les trouve tout à fait raisonnables dans la mesure des informations à disposition et des incertitudes sur lesquelles la

Commission 5 ne peut faire de prédiction. La Commission 5 peut compter sur mon soutien sans réserve."

Analyse et conclusions du Service des communes

Le groupe de travail Finances a pris connaissance avec grand intérêt de l'analyse du Service des communes. Il relève avec satisfaction que le budget prévisionnel proposé est évalué par le Service des communes comme raisonnable et réaliste.

Le Service des communes confirme que le Comité de fusion, respectivement les nouvelles autorités, disposent d'une marge de manœuvre qui devrait permettre d'absorber le probable changement de statut de la nouvelle commune concernant la péréquation financière (changement de statut de bénéficiaire à celui de contributeur).

Concernant la péréquation financière, le groupe de travail rappelle que le montant porté au budget prévisionnel résulte d'une projection des calculs réalisés sur la base des chiffres disponibles 2008 et 2009, toute chose étant égale par ailleurs, transmis par le Service des communes. Conscient de la limite de l'exercice, il relève toutefois qu'il n'existe aucun autre montant plus approprié à ce jour que celui introduit dans le budget prévisionnel compte tenu des informations disponibles. Dans ce contexte, compte tenu des inconnues notamment en matière de législation cantonale (désenchevêtrement des tâches, révision de la péréquation, etc.), il invite les communes à considérer avec précaution les projections fournies par le Service des communes pour les années 2014 et 2015.

Au vu de ce qui précède, le groupe de travail constate que ses conclusions sont partagées par le Service des communes, notamment un budget prévisionnel équilibré avec un coefficient fiscal fixé à 61 points.

Conclusion

Le groupe de travail Finances propose au Comité de fusion de valider le budget prévisionnel de la nouvelle commune présentant des charges de fonctionnement de CHF 58'414'000.— et des recettes de fonctionnement à hauteur de CHF 58'426'000.—, pour un excédent de revenus de CHF 12'000.— (bénéfice). Il propose en outre de valider le coefficient fiscal à 61 points.

Pour le Groupe de travail Finances :

Jérémy Bachmann

Alain Cosandier

Daniel Henry

Stéphane Jobin

Pierre-André Stoudmann

Daniel Grassi Pirrone, mandataire

Cernier, le 21 mars 2011