

Rapport du Conseil Communal au Conseil Général concernant la planification financière et des tâches 2019 à 2021

Monsieur le Président,
Madame, Monsieur,

1. Introduction

Conformément aux nouvelles règles législatives, le Conseil communal vous soumet pour information le plan financier et des tâches (PFT) 2019-2021 au travers du présent document. Celui-ci est basé sur les éléments en notre possession au jour de son émission, notamment les réformes initiées par l'Etat et la Commune. Il représente donc une consolidation des dépenses et recettes prévisibles pour le bon fonctionnement de notre Commune. Il s'agit d'une planification du fonctionnement financier pour les prestations actuellement fournies à nos citoyens, avec l'intégration de certains éléments et certaines hypothèses qui vous sont détaillés ci-après.

La PFT est issue des articles 13 à 16 de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014. C'est donc un outil qui permet de mettre en évidence une évolution de la situation sur un avenir de 3 ans au-delà du budget et surtout d'envisager des mesures à l'avance afin que leurs effets puissent se déployer au moment opportun.

Etant donné qu'il s'agit du premier exercice en la matière, le Conseil communal vous présente ici une PFT appelée à évoluer et à se développer considérablement au fil des années. Ce document annuel reste construit sur la base des comptes des années précédentes (cinq) afin de maintenir autant que possible une unité de réflexion. Il reste cependant très dépendant des décisions cantonales

Le Conseil communal rappelle qu'une grande partie des charges de fonctionnement sont imposés par l'Etat à notre commune - Péréquation financière intercommunale, fiscalité des PM (frontaliers), transports, sécurité, action sociale - ce qui nous laisse une marge de manœuvre très réduite pour agir sur des charges qui, par ailleurs, évoluent souvent à la hausse, chaque année, dans des proportions très difficiles à prévoir, malgré la PFT cantonale.

Cette planification fera dorénavant partie intégrante du budget et sera adaptée chaque année en fonction des besoins et des ressources de la Commune. Pour l'élaboration de cette première PFT, le Conseil communal s'est adjoint les compétences d'une société spécialisée et a travaillé sur la base des éléments suivants :

- résultats financiers des exercices 2012 à 2016, résultats épurés, c'est-à-dire corrigés des balances des chapitres autofinancés et des revenus/charges extraordinaires, plus particulièrement des amortissements supplémentaires,
- prévisions de l'évolution de la population et du nombre de contribuables, et, incidemment, des recettes fiscales pour les personnes physiques et morales (fonds de répartition compris),
- prévisions de l'évolution des charges de personnel, des biens, services et marchandises, d'amortissements et financières (notamment, intérêt de la dette),
- prévisions de l'évolution des recettes autres que celles fiscales,
- plan des investissements de la période considérée, selon les données et priorités fixées par le Conseil communal.

2. Méthode utilisée

Etant donné que le passé ne peut être modifié, mais qu'il est, en partie, représentatif des évolutions futures, aucune modification sur l'origine et la nature des dépenses et des recettes n'a été effectuée pour l'analyse financière. Les comptes ont toutefois été épurés.

Par épuration nous entendons, pour les comptes des années passées, qu'un certain nombre d'éléments particuliers sont retraités, afin de permettre une analyse claire et d'élaborer des projections. Il s'agit principalement de supprimer des écritures purement comptables (par exemple les imputations internes et des opérations sur les réserves) que la commune a réalisées dans un souci de gestion ou pour la répartition de certains coûts. D'une manière générale, **l'entier de l'analyse du passé, ainsi que la projection, porte sur les dépenses et les recettes de la commune et non sur ses charges et ses produits.**

La différence est essentielle à comprendre. Il n'est pas possible d'analyser ou de projeter des charges et des produits qui font l'objet d'écritures strictement comptables, notamment de clôture de comptes, comme par exemple les attributions ou les prélèvements aux réserves affectées dans les domaines liés à l'environnement (comptes autofinancés). Dans ces domaines, l'équilibre des comptes passe par une écriture comptable à la fin de l'exercice, mais n'assure en rien un taux de couverture des dépenses par les recettes. De même, les réserves affectées figurant au bilan ne sont pas forcément constituées et se confondent dans un ensemble d'actifs. **Ce type d'écritures doit donc être éliminé des comptes, afin d'obtenir une vision claire et précise de la situation réelle de la commune.**

Cette démarche produira des **comptes épurés** qui ne comporteront pas les mêmes montants que les comptes de fonctionnement présentés et publiés par la commune. Il est donc normal que le lecteur ne puisse pas "comparer" les chiffres de ce rapport avec les chiffres publiés (budget et comptes).

Années comptables vs années fiscales

En matière de revenus des impôts, *l'année comptable* (1 exercice) représente les 12 mois durant lesquels des impôts sont encaissés et inscrits dans les comptes de la commune, sachant que ces impôts peuvent encore appartenir aux années fiscales précédentes. *L'année fiscale* quant à elle, se base sur la période durant laquelle le calcul des impôts des contribuables doit être effectué.

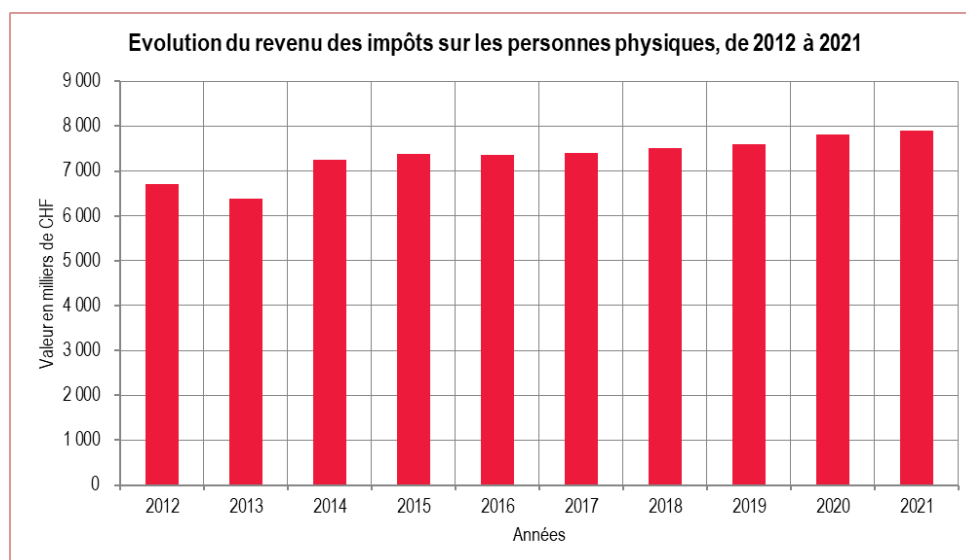
Dans cette analyse, nous utilisons les années fiscales et non comptables pour la détermination des recettes fiscales des personnes physiques et morales. Cette démarche permet **d'établir des tendances plus fiables pour les années à venir**, ce qui est l'un des objectifs de la planification financière. Toutefois, cela contribue également au fait que les comptes tels que présentés par la commune ne coïncident pas exactement avec ceux que nous présentons ici.

Pour l'ensemble de l'analyse, ainsi que de la planification, nous considérerons les années fiscales (et non comptables). L'épuration des comptes remplace par conséquent les années comptables par des années fiscales.

Les comptes soumis au PE (principe d'équivalence - chapitres autoporteurs) n'ont pas été pris en compte puisque autofinancés par des taxes devant être adaptées (à la hausse comme à la baisse) en tout temps en fonction des charges des services.

3. Planification

3.1 Evolution des recettes fiscales des personnes physiques



Dès 2014 et pour le reste de la planification, un coefficient d'impôt de 72% a été introduit suite à la bascule de 7 points de l'Etat aux Communes. Aujourd'hui il est de 71% compte tenu du point police en moins !

Les recettes fiscales sont à considérer avec précaution, dans la mesure où celles-ci dépendent d'un grand nombre de paramètres. Des événements particuliers peuvent en perturber l'évolution prévue. La croissance de la population, par exemple, ne peut être validée, à l'avenir, qu'en fonction du plan de développement démographique de la commune et, par conséquent, de son plan d'aménagement du territoire et d'un certain nombre de ses investissements. De même, la mise en place ou le développement de certaines politiques redistributives ou sociales peuvent influencer, sur le moyen et le long terme, la composition de la population ou la structure des contribuables.

3.2 Planification des investissements

Au fil des événements, le Conseil communal peut écarter – momentanément du moins – certains projets afin de prioriser les investissements nécessaires à la bonne marche de la Commune et aux besoins de notre population. La priorité est de maintenir les prestations actuelles et notamment éviter des baisses dans certains domaines clés déterminés par nos Autorités. Voici quelques exemples dans le désordre :

- entretien des biens de notre patrimoine administratif (bâtiments, infrastructures, etc.)
- maintien des activités pré-parascolaire et scolaire dans notre commune
- dynamisation du commerce local
- maintien de notre tissu associatif et soutien à nos sociétés locales
- etc.

La planification détaillée des investissements a été réalisée par le Conseil communal.

Concernant cette planification, il faut tenir compte des éléments généraux suivants :

1. Un investissement nécessitant un nouvel emprunt génère des intérêts passifs supplémentaires
2. Un investissement nécessitant un nouvel emprunt génère des remboursements supplémentaires, même si ceux-ci peuvent intervenir dans un laps de temps éloigné (dans le cas d'emprunts à terme) ;
3. Un investissement nécessitant un nouvel emprunt augmente la dette d'autant;
4. Un investissement engendre des amortissements comptables obligatoires, calculés sur sa durée de vie, selon une méthode linéaire.

Si un investissement donné implique de nouvelles dépenses de fonctionnement, celles-ci doivent être considérées dans la planification future, car elles auront un impact sur la capacité d'investissement et sur la capacité d'endettement de la commune. Ces dépenses peuvent, dans certains cas, être relativement importantes, voir plus conséquentes que l'investissement en question. Ces éléments ne doivent donc pas être négligés lors de la réalisation de la planification des investissements.

Une commune doit investir pour maintenir en bonne « santé » ses infrastructures et services à la population. Une réflexion à moyen et long terme est nécessaire pour apprécier la nécessité (ou non) d'un investissement conséquent.

Les axes prioritaires – à ce jour - sont mentionnés dans le tableau ci-après.

Investissements	2017	2018	2019	2020	2021
	Invest.	Invest.	Invest.	Invest.	Invest.
Renouvellement matériel informatique	0	20 000	0	0	0
Etude fusion de communes	0	10 000	10 000	10 000	0
Cadastre REMO	10 000	0	0	0	0
Réfection terrain foot + équipements + vestiaires*	0	1 500 000	0	0	0
Réfection terrain sud	0	0	0	0	150 000
Chaudière CS	0	0	0	125 000	0
Rempl. syst.désinf. bassin + autres	86 000	0	0	0	0
Installation solaire CS	52 000	0	0	0	0
Système récup. chaleur CS	0	0	0	175 000	0
Réfection temple	0	0	150 000	150 000	0
Aménagement local archives / abri Rebatte 11	0	120 000	0	0	0
Local pompiers réaffectation	0	0	30 000	30 000	0
Aménagement RC5	0	0	50 000	0	300 000
Etude/réalisation transports haut du village	0	30 000	0	0	0
Plan aménagement local	0	60 000	60 000	0	0
Extension BAP	0	0	45 000	0	0
Acquisition bien-fonds 1065	35 000	0	0	0	0
Achat tracteur, machines + acc. TP + CS	0	100 000	0	0	0
Investissements divers	100 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Assainissement falaise Centre sportif	30 000	0	0	0	0
Luminaire Centre sportif	0	50 000	0	0	0
Eclairage public - mesures	0	30 000	0	0	0
Assainissement falaise Centre village	0	45 000	0	0	0
Réfection routes et murs des vignes	0	30 000	0	0	0
Réfection routes et murs des vignes	0	0	30 000	0	0
Réfection routes et murs des vignes	0	0	0	30 000	0
Réfection routes et murs des vignes	0	0	0	0	30 000
Comple scolaire, parascolaire	0	30 000	0	0	0
Comple scolaire, parascolaire	0	0	75 000	0	0
Comple scolaire, parascolaire	0	0	0	75 000	0
Comple scolaire, parascolaire	0	0	0	0	750 000
Acquisition bien-fonds 402	60 000	0	0	0	0
	373 000	2 175 000	600 000	745 000	1 380 000
Aménagement place des bers	0	0	200 000	0	0
Changement portes BAP	40 000	0	0	0	0
Syndicat d'arrosage nouvelle conduite*	0	0	0	0	0
CEN-E nouvelle conduite	0	100 000	0	0	0
Crédit d'étude PGEE, 4ème étape	50 000	0	0	0	0
PGEE 4ème étape	0	1 750 000	0	0	0
	463 000	4 025 000	800 000	745 000	1 380 000
Vente Rue du Château 12	0	-2 500 000	0	0	0
	463 000	1 525 000	800 000	745 000	1 380 000

3.3 Evolution des résultats

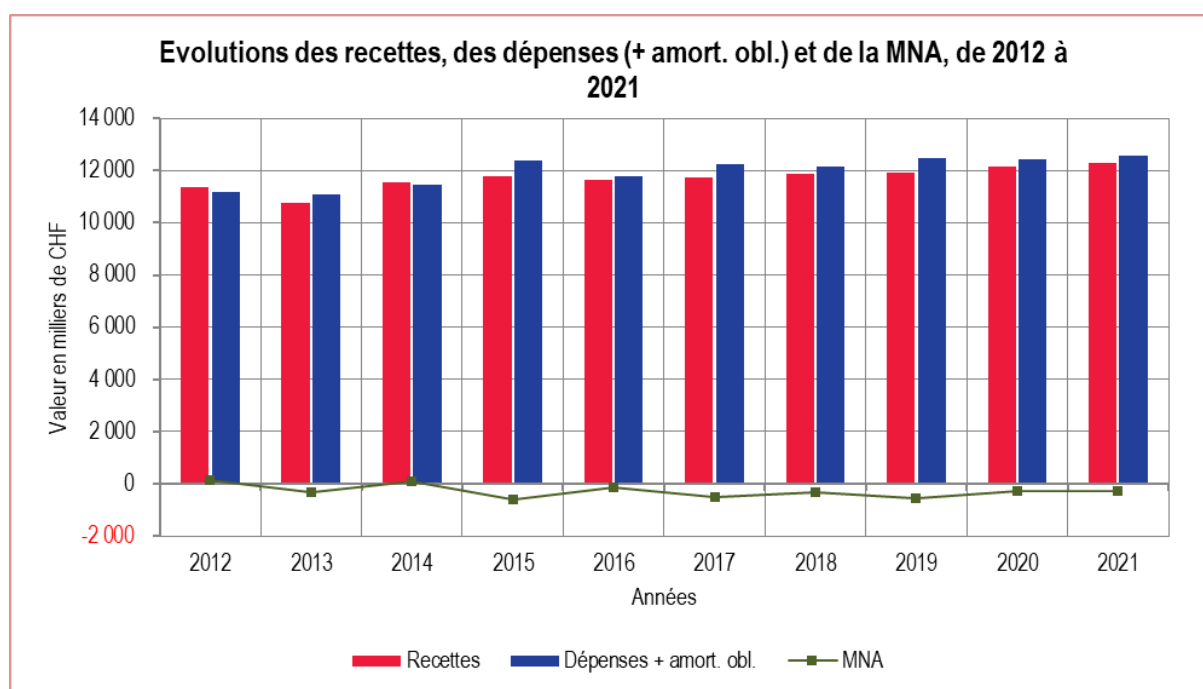
L'évolution des résultats est présentée dans le tableau suivant.

Désignation	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes	11 727 536	11 854 733	11 907 733	12 151 304	12 278 723
Dépenses + amort. obl.	12 221 341	12 164 280	12 463 481	12 418 987	12 551 293
MNA	-493 805	-309 547	-555 748	-267 683	-272 570

Le Conseil communal est particulièrement inquiet des diverses évolutions qu'il ne maîtrise pas et qui impactent le résultat, telles que les modifications de la péréquation intercommunale ou de la fiscalité des personnes morales (par exemple, imposition des travailleurs frontaliers) ainsi que le report de charges dans les domaines des transports et de la sécurité ou encore les augmentations des contributions communales à l'accueil de l'enfance ou à l'action sociale.

Pour ces raisons, comme nous naviguons légèrement en dessus de nos capacités - voir coefficient d'équilibre ci-après - tôt ou tard nous devons apporter les corrections qui s'imposeront si ce trend continue, telles que la réduction des prestations à la population et/ou une augmentation du coefficient fiscal communal. Vu l'incertitude des mesures mises en places par le Canton à ce jour, le Conseil communal reste attentif aux mesures prévues dès 2018.

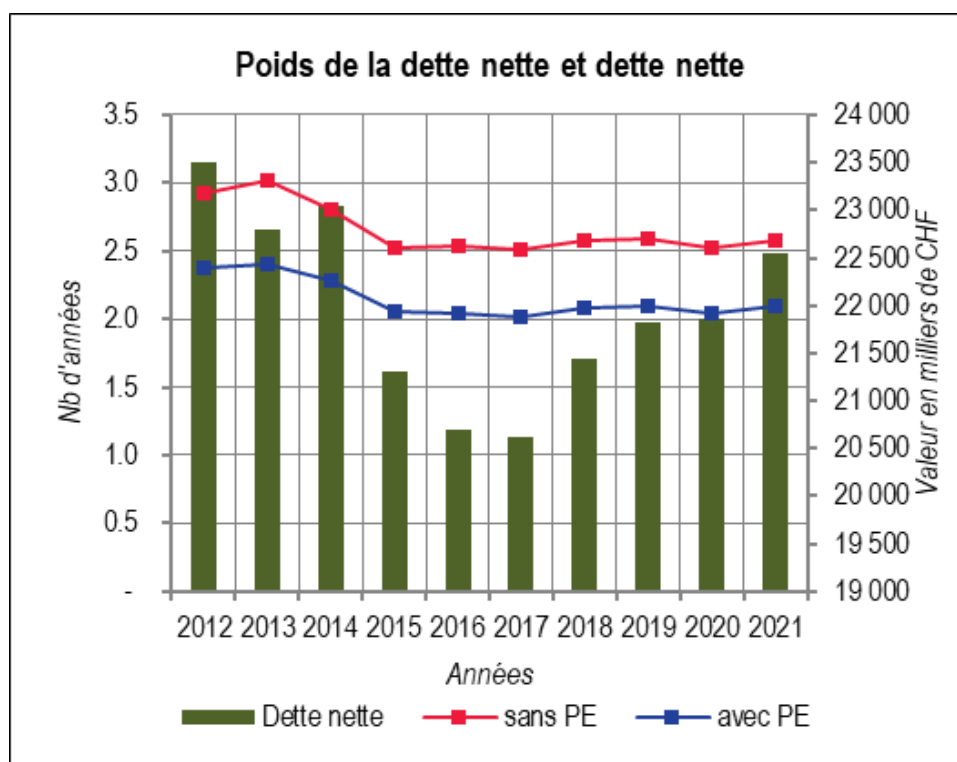
Le graphique suivant présente l'évolution des dépenses et des recettes, ainsi que la MNA (marge nette d'autofinancement). Il reprend également les années 2012 à 2021, afin d'évaluer la tendance générale, tant passée que planifiée. On remarque que le niveau des dépenses dépasse celui des recettes. Ceci s'explique essentiellement par le maintien d'un coefficient fiscal à 72% (en réalité 71%, car déduction de 1% pour la police dès 2017).



3.4 Indicateurs financiers

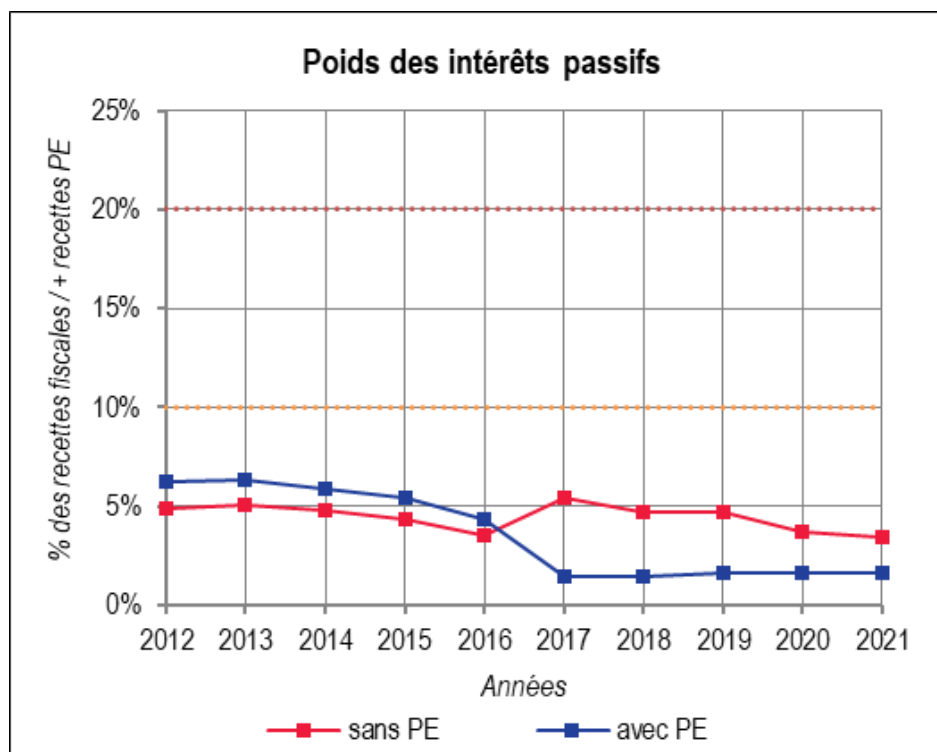
Parmi les chiffres de résultat, pour donner une vue d'ensemble, nous reprenons ci-après dans le détail les plus importants sous forme d'indicateurs :

La **marge nette d'autofinancement MNA** (voir tableau des résultats ci-dessus) correspond à un concept de résultat qui reflète les moyens financiers à disposition de la commune. Dans le cadre de la planification financière, la MNA est un instrument de prévision des moyens financiers à disposition pour les années futures, qui peuvent être utilisés sous forme de baisse d'impôts, de financement de nouveaux investissements, de remboursements supplémentaires d'emprunts ou encore de financements de politiques redistributives ou sociales. Les amortissements comptables obligatoires (réguliers) sont les seules écritures comptables prises en compte dans le calcul de la MNA, celle-ci supposant que les amortissements comptables correspondent aux amortissements financiers (amortissement économique ou remboursement de la dette). Les sommes allouées à ces remboursements ne sont donc plus disponibles pour un autre usage.



Le **Poids de la dette** est un indicateur (ratio) qui détermine le nombre d'années nécessaires à la collectivité pour rembourser sa dette, si toutes les recettes fiscales y étaient affectées (dette nette / recettes fiscales). Ce ratio n'informe pas sur la gestion de la dette, mais montre le poids de l'endettement dans les finances de la collectivité. En effet, un endettement qui augmente n'est pas nécessairement signe de mauvaise santé financière. Cette évolution doit être mise en perspective avec celle des recettes fiscales qui constitue le revenu principal de la commune lui permettant de supporter cet endettement. Si le ratio augmente (à moyen terme), cela signifie que l'endettement s'alourdit.

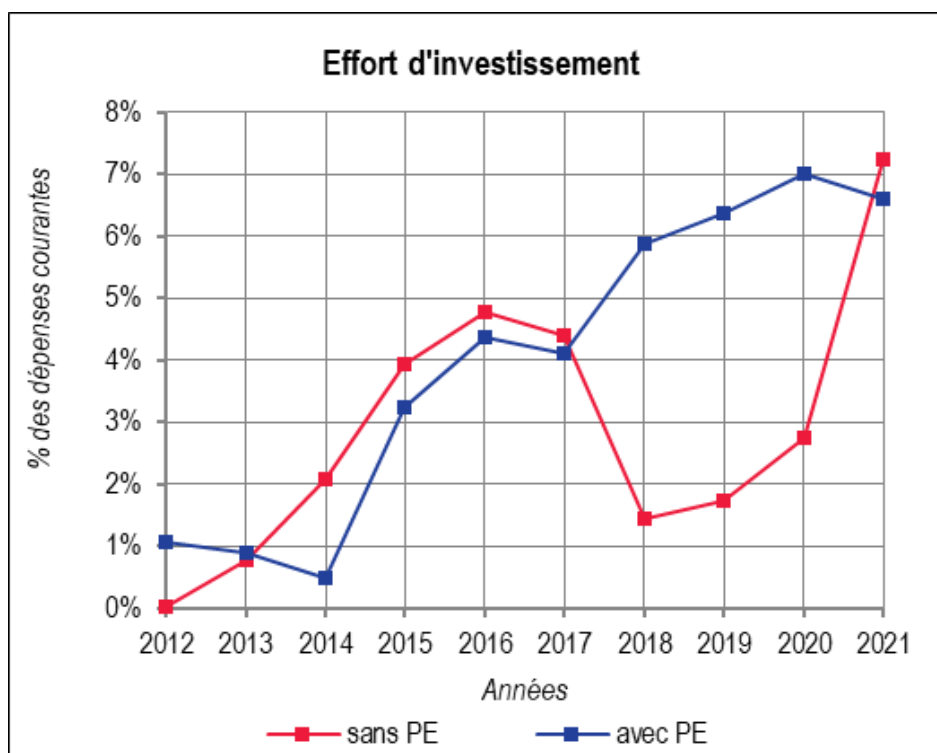
Il n'existe pas de véritable norme de référence, mais il est généralement admis qu'un nombre d'années supérieur à 2.5 est signe d'un endettement conséquent.



Le **Poids des intérêts passifs** calcule la part des recettes fiscales qui est consacrée au paiement des intérêts passifs (intérêts passifs / recettes fiscales). Il est notamment l'un des indicateurs utilisés pour déterminer la limite de l'endettement public. L'interprétation peut se faire à partir d'un ordre de grandeur:

- < 10%, l'endettement est considéré comme faible ;
- ≤ 10% et ≤ 20%, l'endettement est considéré comme moyen ;
- > 20%, l'endettement est considéré comme exagéré.

Ce ratio tient donc compte de la gestion de la dette avec les entités bancaires, notamment du taux d'intérêt des emprunts.



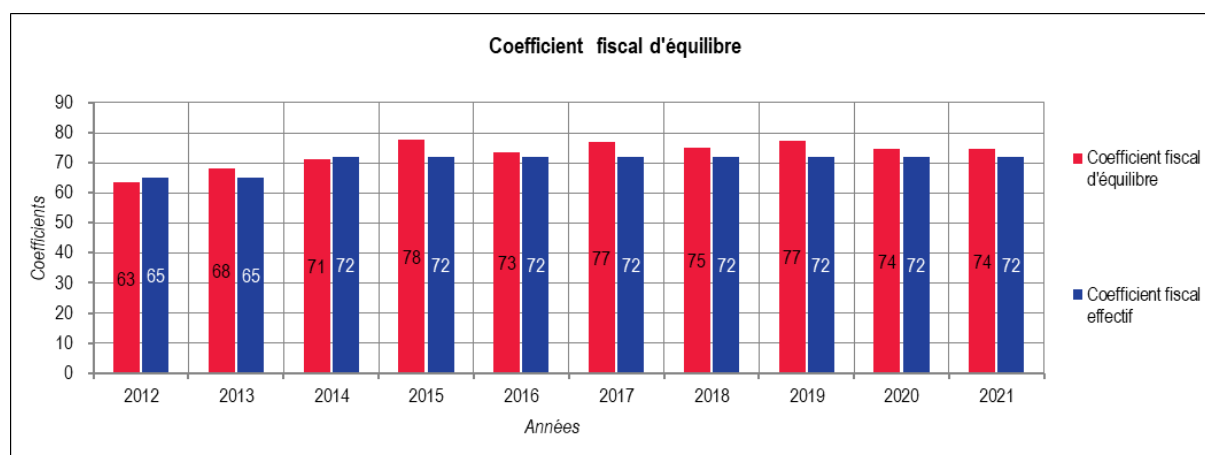
L'Effort d'investissement permet de mesurer la proportion, en pourcentage, entre les investissements nets et la surface financière de la collectivité mesurée à l'aide du total des dépenses courantes du compte de fonctionnement. Afin de lisser les variations des montants des investissements nets, une moyenne sur trois ans est considérée. Des études ont montré que l'effort d'investissement se situe en moyenne entre 8% et 10%. Toutefois, le développement d'une collectivité publique peut passer par des phases d'investissements intensifs pour faire face à ou anticiper un besoin d'infrastructures.

3.5 Equilibre fiscal

La marge de manœuvre d'une collectivité peut être analysée sous différents angles, par exemple en relation avec les législations en vigueur, ses responsabilités imposées par le canton ou la Confédération, son implication dans des collaborations intercommunales, etc.

Dans cette partie, c'est uniquement la marge de manœuvre financière qui retiendra notre attention. La MNA, la capacité d'autofinancement et le degré d'autonomie permettent également d'apprécier cette liberté d'action. L'évaluation de la marge de manœuvre passe également par la détermination du coefficient fiscal d'équilibre.

La comparaison entre le **coefficient fiscal d'équilibre** (personnes physiques (PP) et/ou personnes morales (PM) du compte de fonctionnement) et le coefficient fiscal effectif permet de tester la pérennité de la gestion financière dans la mesure où un coefficient d'équilibre évalué au-dessus du coefficient effectif signifie que la collectivité voit sa marge de manœuvre financière diminuer progressivement. A moyen terme, le manque de moyens financiers doit être compensé par le prélèvement de ressources dans d'autres domaines ou par la mise en place de certaines pratiques comptables comme la diminution des amortissements comptables, l'utilisation de taxes mises en place dans des domaines soumis au principe d'équivalence (vases communicants), la diminution comptable de la fortune, etc.



Depuis 2014, notre coefficient fiscal effectif est resté inchangé à 72 jusqu'à ce jour, alors que nous espérons légitimement le voir monter à 74 avant la votation du 24 septembre dernier (impôt sur les frontaliers). Le Conseil communal a décidé de reconduire le même coefficient jusqu'en 2021 (en fait 71, après la perte d'un point pour la police, dès 2017, que nous n'avons plus à financer par ailleurs).

De 2017 à 2021 le coefficient d'équilibre fluctuera entre 77 (2017, 2019) et 74 (2020, 2021), avec une tendance à la baisse réjouissante. Mais si rien ne change, il nous manquera entre 2 et 5 pts (suivant l'exercice) pour équilibrer la gestion de notre ménage communal au cours des quatre prochaines années.

Cela signifie notamment que la Commune devra surveiller attentivement la réalisation des investissements inscrits au programme 2017-2021 afin de contenir son endettement.

Dans la pire des hypothèses, si nous perdions 2 pts en 2018 et 4 en 2019 - selon proposition du Conseil d'Etat - sans aucune certitude qu'ils nous seront rétrocédés, une petite partie des 6 pts manquants jusqu'au coefficient d'équilibre en 2018 (69 au lieu de 75) et 10 pts en 2019 (67 au lieu de 77) pourrait être trouvée dans la baisse des prestations, mais la grande partie ne pourrait provenir que d'une augmentation de notre coefficient fiscal.

Fort heureusement, dans sa séance du 21 novembre 2017, la Commission des finances du GC a adopté un rapport qui sera traité le 5 décembre par les députés, et qui prévoit une bascule d'impôt de 1 pt (au lieu de 2) des Communes au Canton pour 2018, et rien encore pour 2019, si ce n'est la mise en vigueur du volet des charges de la péréquation financière intercommunale dès le 1.1.2019. Cette dernière devrait s'accompagner de la restitution aux Communes des 2 pts reportés par la votation du 24 septembre dernier (impôt sur les frontaliers).

4. Conclusion

Par essence, une planification financière et des tâches ne peut prendre en compte que les éléments connus au moment de sa rédaction. Toutefois, et même si elle est appelée à évoluer, la PFT 2019-2021 fournit des indications utiles à nos autorités pour la conduite de l'action politique. Elle démontre en tous cas la pertinence et l'intérêt du processus de maîtrise et consolidation des finances.

La PFT 2019-2021 ne tient toutefois pas encore compte des transferts de charges consécutifs au programme d'assainissement projeté par le Conseil d'Etat (voir rapport du Conseil communal à l'appui du budget 2018).

Certes, l'avenir est incertain et beaucoup de paramètres sont difficiles à prévoir. Cependant, l'objectif de la gestion prospective n'est pas de prévoir l'avenir avec certitude, mais de prendre des points de référence dans le futur à partir desquels il sera possible non seulement de constater et de mesurer des écarts, mais également de prendre des mesures correctives (à la hausse ou à la baisse).

Certaines incertitudes, notamment la péréquation financière ou l'évolution de la population telles que planifiées, pourraient toutefois influencer de manière substantielle l'évolution financière. Ces constatations sont soumises à l'ensemble des hypothèses prises dans cette étude.

La pleine utilité d'une planification financière comme outil de gestion ne se mesure pas après une seule année, mais après deux ou trois ans. Il est donc essentiel de réactualiser cette planification chaque année afin, justement, de pouvoir constater les écarts par rapport à la réalité.

Bien que conscient des difficultés à maintenir l'équilibre ces prochaines années, le Conseil communal est convaincu que son programme d'investissement pourra être mené à bien tout en maîtrisant les défis financiers à venir. Ce sont les choix du Grand Conseil qui pourraient en décider autrement. Ce fait ne relève pas de la compétence du Conseil communal, à moins que l'Etat et les Communes n'arrivent à relever le défi d'améliorer la répartition des compétences entre eux et de trouver des synergies permettant de réelles économies d'échelle profitant au citoyen neuchâtelois. Ceci plutôt que de faire jouer les vases communicant en prenant dans la poche des communes pour remplir celles de l'Etat.

Hauterive, le 20 novembre 2017

Le Conseil communal