

PROJET DE BUDGET PREVISIONNEL «Milvignes» (fusion des communes d'Auvernier, Bôle et Colombier ABC)

L'analyse du budget prévisionnel appelle les commentaires ci-après.

1 Choix des experts – méthode de travail

Le comité de fusion a mandaté la société fiduciaire BDO Lausanne spécialisée en accompagnement et conseils en matière de finances et de comptabilité; analyse, présentation des comptes, retraitement du plan comptable, processus budgétaire et financier dans le cadre de projets de fusion de communes.

Dans le cadre leur rapport, les experts certifient que la planification financière utilisée a fait, à de nombreuses reprises, ses preuves dans les collectivités locales suisses et est le fruit d'un développement constant de la part de son centre de compétences en administration publique.

La société BDO a utilisé les documents suivants pour réaliser l'analyse :

- Comptes de fonctionnement de 2006 à 2010
- Bilans de 2006 à 2010
- Rapports et budgets pour l'exercice 2011
- Plans des nouveaux investissements 2011 à 2013
- Compositions de la population (contrôle des habitants) au 31.12.2010
- Listes des contribuables (anonymes) de 2010
- Tableaux de bord données statistiques, situation au 07.01.2011,
- Diverses informations fournies par les communes
- Diverses informations fournies par le Service des communes du canton de Neuchâtel

2 Options financières retenues par le rapport BDO

Le budget provisionnel a été construit sur la base du compte de fonctionnement standard relevant du plan comptable préconisé par le service des communes.

Il convient de constater que le budget prévisionnel ne se contente pas de comptabiliser des économies mais pointe aussi des augmentations de charges liées à la fusion.

Les principales options financières retenues dans le rapport BDO sont les suivantes:

a) Autorité communales

Le Conseil communal de la commune de Milvignes devrait être composé de cinq conseillers communaux à un taux d'occupation de 40%. Une réserve (vacation) d'un équivalent 50% doit être prévue en sus. Le taux d'occupation total est donc de 250%. Le salaire annuel brut d'un équivalent plein-temps est de 160'000 francs. Les salaires annuels bruts totaux sont de 400'000 francs (dépenses de fonctionnement). Cette option générera une surcharge annuelle de 217'000 francs.

b) Administration

L'analyse des postes de travail au sein des communes a montré que les départs naturels (départ à la retraite) concernent deux postes au sein de l'administration communale, en 2016, permettront de réduire la masse salariale de la commune.

Toutefois, soucieuses de conserver son personnel communal après la fusion et conscientes que les premières années de la fusion nécessiteront beaucoup de travail supplémentaire de réorganisation et restructuration, les autorités communales considèrent que l'équivalent d'un emploi à plein temps sera consacré à la mise en place de la fusion.

Par conséquent, une partie de l'aide à la fusion, à hauteur de 200'000 francs par année sera utilisée pour financer ce poste, et ce, jusqu'en 2015 y compris. En 2016, le poste de travail n'étant pas reconduit, le soutien financier est arrêté.

c) Enseignement

La commune envisage l'organisation de camps de ski, ce qui engendrera une nouvelle charge de 80'000 francs.

d) Culture

La commune de Milvignes voudrait garder sa participation à la patinoire. Les coûts supplémentaires de fonctionnement se montent à 36.939 francs.

e) Structure de rencontre

La commune de Milvignes désire mettre en place une structure de rencontre destinée aux jeunes et aux aînés à partir de 2014. Cette prestation devrait engager des dépenses d'investissements de 20'000 francs, ainsi que des dépenses annuelles de fonctionnement de 70'000 francs, comprenant la création d'un poste de travail au taux d'occupation de 50%.

f) Urbanisme

La commune de Milvignes souhaite modifier le profil du poste de travail actuel, à taux d'occupation de 50%, et le spécialiser dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme. Ceci engendre une augmentation des dépenses de salaire de 20'000 francs par an, mais également une diminution des frais d'études, notamment en matière d'urbanisme, pour un montant de 30'000 francs.

g) Assainissement du bilan

Les autorités communales souhaitent également réaliser un assainissement du bilan qui consiste à procéder à des amortissements supplémentaires permettant ainsi de diminuer la valeur comptable de certains actifs à 1 franc et ainsi supprimer la charge d'amortissements ordinaires qui était prévue pour les années futures. L'aide à la fusion y sera consacrée à hauteur de 1'200'000 francs en 2013. Cette option génèrera une économie annuelle de fonctionnement de 200'000 francs, puis de 180'000 francs pour les années 2014 et 2015.

h) Financement de dépenses spécifiques liées à la fusion

Les autorités communales prévoient qu'un certain nombre de dépenses supplémentaires seront induites par la fusion, tels que le recours à des prestataires externes de conseils pour la restructuration et l'organisation de la nouvelle commune ou encore les salaires des nouvelles autorités communales appelées à entrer en fonction quelques mois avant la date légale d'entrée en vigueur de la nouvelle commune et ce, afin de préparer le budget, l'organisation, etc. Un montant unique de 400'000 francs sera mis en réserve pour le financement de ces dépenses spécifiques liées à la fusion pour les années 2012, 2013 et 2014. Le solde sera viré à la fortune.

i) Économies d'échelles

La mise en commun des forces de plusieurs communes doit permettre de dégager un certain nombre d'économies d'échelles, à terme sur les frais de personnel de la commune, ou par des départs naturels (départ à la retraite) non repourvus et sur les achats de biens et marchandises.

Or, il est strictement impossible d'apporter des solutions concrètes à l'ensemble de ces domaines le jour de l'entrée en vigueur de la fusion, c'est pourquoi **le comité de fusion**, sur les conseils de BDO, **n'a envisagé aucune économie d'échelle pour les années 2013 et 2014.**

A partir de 2015, selon les estimations de BDO, la réorganisation au sein de la nouvelle commune de Milvignes pourra amener, des économies d'échelle annuelle de l'ordre de **500'000 francs** sur les dépenses totales de la commune, ce qui représente 1.2% du total des dépenses. Elles sont envisageables notamment par la centralisation des achats de biens, matériels, marchandises et mobiliers.

3 Recettes fiscales personnes physiques

Évolution de la population (BDO)

Selon l'estimation des autorités communales, les perspectives de développement futur en matière de croissance démographique des trois communes tablent sur une augmentation de la population de 491 habitants de 2010 à 2013 et sur une hausse du nombre de contribuables de 348 unités selon le tableau de synthèse ci-après.

Projection de l'évolution de la population et des contribuables de 2011 à 2015

Années	Nombre d'habitants	variation	Années	Nombre de contribuables	variation	progression en %
2010	8'943		2010	6'437		
2011	8'993	50	2011	6'455	18	71.78
2012	9'224	231	2012	6'609	154	71.65
2013	9'434	210	2013	6'785	176	71.92
2014	9'595	161	2014	6'909	124	72.01
2015	9'605	10	2015	6'910	1	71.94

(source BDO SA)

La population résidente des trois communes (ABC) a passé de 8'195 personnes en 2000 à 8'943 personnes en fin 2010. Cette augmentation de 748 habitants représente un taux de croissance annuel de 0,87% (par rapport à 2000). Ces différentes constatations laissent augurer, selon BDO, que la population de la commune pourrait continuer à augmenter dans les prochaines années. Cette perspective est basée sur les projets de développement immobilier en cours dans les trois communes, en particulier à Bôle et sont déterminées en fonction du taux de logements vacants.

Projection fiscale (BDO)

La planification des recettes fiscales des personnes physiques (PP) a été calculée sur la base du produit de l'impôt des personnes physiques des communes ABC pour l'année fiscale 2010 avec un coefficient d'impôt communal de 100%. Le calcul du produit de l'impôt a été effectué selon deux méthodes

- la première est basée sur l'analyse de la structure de la commune, notamment en termes d'habitants et de contribuables ;
- la seconde est basée sur l'analyse du rendement passé.

Le montant pris en considération pour l'élaboration du budget résulte de la moyenne des deux calculs divisé par le coefficient moyen des trois communes. **A partir de 2013 le coefficient d'impôt appliqué a été fixé à 58.**

Planification des recettes fiscales de 2011 à 2015 (coefficient effectif)

Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Moyenne IPP I et II	38'312'273	38'938'726	40'186'022	41'779'417	42'898'273	43'457'001
Coefficient d'impôt	59.41	59.41	59.41	58	58	58
Recettes fiscales PP planifiées	22'761'321	23'133'497	23'874'516	24'232'062	24'880'998	25'205'060

(source: BDO SA)

Analyse du service des communes (SCOM)

A la lecture du rapport, on constate que l'augmentation des recettes fiscales est principalement fondée sur le scénario de croissance de la population proposé par les autorités communales d'ABC pour la future commune.

Nous faisons nôtre la prudence des experts BDO concernant le scénario de croissance des revenus qui tient compte d'une forte augmentation de la population, et donc des contribuables, et la réserve que, si ces évolutions ne devaient être aussi soutenues, les recettes fiscales en seraient fortement affectées.

A titre d'exemple un accroissement inférieur du nombre de contribuables d'ici à 2013 aurait un impact négatif sur les rentrées fiscales.

Le tableau ci-dessous présente les répercussions sur les rentrées fiscales de la commune d'une hausse des contribuables inférieure de 10%, 25% et 50% aux projections figurant dans le rapport.

Nouveaux contribuables selon projection BDO	Taux	Variation	Rendement moyen ABC 2008-2010 (source BDO)	Potentiel impôt à 100 %	Coefficient	Répercussion sur les rentrées fiscales (diminution)
348	10%	35	6'132	-214'620	58	-124'480
348	25%	87	6'132	-533'484	58	-309'421
348	50%	174	6'132	-1'066'968	58	-618'841

4 Taxe déchets

Nouvelles dispositions légales

Le Grand Conseil a adopté en date du 29 septembre 2010 la loi portant modification de la loi concernant le traitement des déchets (LTD), loi qui introduit en particulier une taxe à la quantité, proportionnelle au volume ou au poids. Le Conseil d'Etat a adopté le règlement d'exécution concernant la LTD en date du 1er juin dernier.

Selon cette nouvelle loi, les communes sont tenues de couvrir la totalité des coûts d'élimination des déchets urbains, y compris les déchets spéciaux provenant des ménages, ainsi que les autres frais dus à la gestion de ces déchets, par la perception d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle au volume ou au poids des déchets, sous déduction d'une part de 20 à 30% financée par l'impôt.

Les coûts d'élimination réels, éventuellement estimés, des déchets provenant des entreprises sont exclusivement couverts par les montants de la taxe de base et de la taxe à la quantité qu'elles versent, sans participation de l'impôt.

Répercussions financières

Selon la consolidation des comptes ABC de l'exercice 2010 relatif à la gestion des déchets, le montant total à financer par la taxe «ménages», en tenant compte des nouvelles dispositions légales, aurait été de 772.436 francs.

La part des charges dont le financement pourra être assuré par l'impôt représente 154.487 francs avec un taux de participation de l'impôt de 20%, 193.109 francs avec un taux de participation de l'impôt de 25% et 231.730 francs en appliquant le taux maximal de participation de l'impôt de 30% autorisé par la loi.

Le budget provisionnel établi par la société BDO n'a pas pris en considération ces nouvelles dispositions légales entrées en vigueur après l'établissement de leur rapport final. Un montant net de 525.117 francs a donc été inscrit à titre de charges dans la rubrique 721 «autres charges et revenus liés au déchets».

En fonction des options politiques que prendront les nouvelles autorités de la commune de «Milvignes» le montant des charges budgétisées serait diminué des montants suivants:

Charges 2010 «ABC» des déchets ménages	Taux de couver- ture fiscale	Montant financé par l'impôt	Montant inscrit au budget poste 721	Diminution de charges
772'436	20%	154'487	525'117	370'630
772'436	25%	193'109	525'117	332'008
772'436	30%	231'730	525'117	293'387

5 Péréquation

Impact sur la péréquation de la modification de la loi sur les contributions directes – imposition des personnes morales

Pour mémoire, le Grand Conseil a adopté en date du 1er septembre 2010 la loi portant modification de la loi sur les contributions directes relative à l'imposition des personnes morales. Acceptée par référendum en date du 19 juin 2011, cette loi a été promulguée par le Conseil d'Etat en date du 8 juillet dernier.

Dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 26 avril 2010, à l'appui projet de loi précité, l'évaluation estimée de l'impact financier des nouvelles dispositions légales prévoit une augmentation substantielle des recettes provenant des personnes morales. Suivant les scénarios envisagés, ce sont plusieurs dizaines de millions de francs de recettes supplémentaires que l'Etat et les communes peuvent entrevoir à court et moyen terme.

La réforme ne profitera pas à la commune de Milvignes autant qu'à d'autres communes qui hébergent nombre de personnes morales.

Toutefois, en termes d'indice des ressources fiscales (revenu fiscal), un des éléments clé de la péréquation - il représente à lui seul plus du 50% du calcul de cette dernière -, la commune de Milvignes sera avantagée par la réforme des personnes morales.

En effet, l'augmentation de recettes fiscales liées au produit de l'impôt des personnes morales va faire progresser de manière significative le revenu fiscal des communes qui possèdent un nombre important de personnes morales et par effet domino le revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes. Dans le cas de la commune de Milvignes le revenu fiscal ne va pas progresser de la même amplitude et, par la même, sa situation va se péjorer en comparaison avec le revenu moyen de l'ensemble des communes.

En termes de péréquation financière cette baisse du revenu fiscal relatif aurait pour effet une sollicitation moindre de la commune de Milvignes. Une première simulation «grossière» permettrait d'envisager une économie de charges de l'ordre **de 200.000 à 250.000 francs pour la nouvelle commune**. En l'état actuel des choses, il est difficile de faire des projections plus détaillées, étant entendu que la première taxation des personnes morales selon le nouveau régime n'interviendra pas avant 2012.

6 Résultat du budget prévisionnel

Le budget de fonctionnement inscrit à l'article 3.2 de la convention de fusion se présente comme suit :

Charges	Fr.	42'064'217.-
Revenus	Fr.	42'166'283.-
Excédent de revenu de	Fr.	102'066.-

7 Coefficient d'impôt

Le coefficient d'impôt inscrit dans la convention de fusion est fixé à 58 points. La valeur d'un point d'impôt pour la nouvelle Commune de Milvignes est de 347.052 francs, selon les derniers tableaux de bords du bouclément 2010.

Le budget prévisionnel inscrit dans la convention de fusion dégage un bénéfice net de 102.066 francs.

Tout processus de fusion apporte des économies d'échelles suite à une réorganisation de la nouvelle commune sur le total des dépenses. Elles sont envisageables notamment par la centralisation des achats de biens, matériels, marchandises et mobiliers, et par une gestion plus efficiente des ressources humaines.

Or, il est strictement impossible d'apporter des solutions concrètes à l'ensemble de ces domaines le jour de l'entrée en vigueur de la fusion. Idéalement, une fusion de commune devrait permettre d'atteindre un équilibre budgétaire à la fin de la première législature.

Selon le scénario présenté par la société BDO, l'équilibre budgétaire serait atteint dès le premier exercice.

Nota:

Les effets du projet de réforme de la fiscalité des personnes physiques actuellement en consultation n'ont pas été pris en compte. Ceux-ci pourraient avoir des conséquences significatives en matière de recettes fiscales pour la future commune. Cependant, ceci est aussi vrai pour l'ensemble des communes du canton de Neuchâtel. Actuellement, les conséquences financières sont mal connues et ses incidences ne dépendent en rien de la fusion.

8 Fortune

A fin 2010, la fortune nette des trois communes (Auvernier, Bôle et Colombier) s'élevait à 9,3 millions de francs. Cette dernière serait augmentée de 2 millions de francs par une partie de l'aide de l'Etat à la fusion et serait ainsi portée à 11,3 millions, montant auquel il conviendrait d'ajouter ou de déduire le résultat des exercices de 2010 à 2012.

Le modèle de compte harmonisé (MCH) préconise que la réserve de la commune soit égale à une rentrée annuelle d'impôt, ce qui donnerait 24 millions pour 2010.

9 Conclusions

Le résultat prévisionnel pour l'exercice 2013 présente un bénéfice de 102.066 francs selon le rapport du comité de fusion et des experts.

Le rapport financier sur la fusion porte sur un scénario de croissance qui tient compte dans sa planification d'une forte augmentation de la population et donc des contribuables. Toutefois, si ces évolutions ne devaient pas être aussi soutenues, les recettes fiscales en seraient fortement affectées, et dans ce cas de figure, l'objectif de l'équilibre budgétaire dès le premier exercice ne serait pas atteint.

Même dans ces circonstances, le coefficient d'impôt présenté peut être considéré comme défendable et l'on peut considérer que l'équilibre budgétaire pourrait être atteint au terme de la première législature.

La fortune nette de la nouvelle commune au 1er janvier 2013 sera certes inférieure aux normes du MCH, mais elle reste suffisante pour assurer une stabilité dans la durée.

Avec cette cautèle, le budget prévisionnel et en particulier la fixation du coefficient d'impôt à 58 points peuvent être considérés comme raisonnables.