

20 janvier 2020, 10h33

20.113

**Interpellation Andreas Jurt****La vérité et toute la transparence sur tous les flux financiers entre le canton et les communes neuchâteloises***Contenu:*

*Nous demandons au Conseil d'État de nous fournir, sous forme écrite, sur les cinq derniers exercices comptables, un tableau de tous les flux financiers entre le canton et les communes neuchâteloises.*

*Développement:*

*Pourquoi cette interpellation ?*

*Plus de transparence devrait permettre de « tordre le coup aux rumeurs » et autres « fake news » en apportant davantage de clarté et de compréhension sur les flux financiers entre le canton et les communes neuchâteloises. Indépendamment de la motion 19.024 (ad 18.043) récemment acceptée par le Grand Conseil, sur les charges géo-topographiques, prévues dans le cadre et les mécanismes de la péréquation fédérale, il nous semble urgent de voir rapidement « la forêt et non seulement l'arbre ».*

*En vue d'apporter de la transparence, il faut arrêter de penser en « Silo ». Ainsi, il faut montrer les flux financiers non seulement de manière isolée, département par département ou rapport par rapport, mais surtout insister sur leur intégralité et leur transversalité.*

*Est-il exact que le canton de Neuchâtel ne distribuerait qu'environ 7% aux communes de la manne fédérale, au contraire des cantons de Vaud et du Valais dont l'effet redistributif dépasserait les 30% ?*

*Rappelons-nous :*

- L'harmonisation de la facture sociale (rapport 13.050) en 2013 a inversé la répartition des charges (surtout subsides LAMAL et aide sociale) de 40%/60% à 60%/40%, soit 20% de plus à la charge de l'État, mais avec un transfert d'un seul point d'impôt des communes à l'État.*
- Le rapport 18.043 réforme de manière totale le volet des charges de la péréquation financière en traitant isolément quatre domaines de surcharges identifiés (éducation, accueil extrafamilial, routes et voies publiques, transports en commun), sans oublier le coup de pouce pour le volet culture. L'objectif est donc de corriger les distorsions étape par étape en offrant un modèle péréquatif plus transparent, plus lisible, plus évolutif et plus crédible. Ces adaptations tiennent aussi compte des disparités socio-démographiques entre communes « riches » et « pauvres ».*
- La non-harmonisation de l'impôt frontalier, pourtant votée préalablement par le Grand Conseil, avant de faire marche arrière.*
- La disparité des investissements consentis entre les districts (intervention de M. Théo Bregnard).*

*Qui a reçu combien et qui a payé combien ? Dès lors, cette interpellation mérite d'être traitée dans les meilleurs délais, étant une requête plus large, complémentaire et différente que celle exprimée par la motion 19.125, du 15 mars 2019, de la commission Péréquation financière.*

*Juste pour rappel : la péréquation fédérale est une notion intégrée dans les comptes globaux de l'État (comme dans tous les cantons). S'il devait y avoir, à l'intérieur du canton, une reconnaissance pour les charges géo-topographiques, ce ne serait donc pas par un simple transfert d'argent, mais par un nouvel équilibre (transfert de points d'impôt par exemple). La péréquation fédérale doit aussi être considérée en lien avec la répartition des tâches entre Confédération et cantons. Ainsi, par exemple, les charges dynamiques des institutions pour handicapés sont passées de la Confédération aux cantons – et non aux communes, d'où la nécessité d'une vision générale.*

*Signataires : A. Jurt, B. Haeny, J.-C. Guyot, F. Vaucher, N. Ruedin, Ph. Haeberli, H. Frick, M. Aubert, R. Curty, M.-C. Fallet, D. Geiser, H. P. Gfeller, M. Roby et Ch. Steiner.*

**Réponse écrite du Conseil d'État,  
transmise aux membres du Grand Conseil le 19 février 2020**

Le Conseil d'État renvoie les signataires de la question aux explications données lors de la session 6 novembre 2019 en réponse à l'interpellation 19.180. Le Conseil d'État y indiquait notamment que la statistique fiscale, comprenant les données relatives à la fiscalité des

personnes morales, serait prochainement publiée<sup>1</sup>. S'agissant des flux concernant l'ensemble des domaines de l'action cantonale et communale, le Conseil d'État n'est évidemment pas en mesure de fournir une information détaillée dans le délai prescrit pour répondre à une interpellation. Il renseignera en revanche le Grand Conseil en répondant à la motion 19.124.

#### **Rappel de ce qui a été fait :**

- Les flux financiers entre l'État et les communes dépendent de la répartition des tâches et des charges entre ces deux volets de l'action publique. Ils varient donc fortement d'un canton à l'autre.
- À Neuchâtel, ces transferts entre l'État et les communes ont été réduits de manière significative, de plus de 50%, lors des deux derniers volets de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes, plus particulièrement lors du deuxième volet en 2005. L'État avait alors repris entièrement à sa charge le domaine de l'enseignement scolaire du deuxième degré et celui des hôpitaux et une bascule d'impôt de 30 points d'impôt des personnes physiques des communes à l'État avait été introduite pour compenser ces transferts de charges. L'État et les communes ont entrepris dès 2009 des travaux en vue d'un troisième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes qui devait concerner la scolarité obligatoire dans le sillage de la réforme Harnos et celui de l'action sociale pour n'en citer que les principaux. Il a résulté des travaux menés de concert entre représentants de l'État et des communes la création de la police unique (2007) et la modification du financement du socle sécuritaire de base (2015, avec transfert d'un point d'impôt des communes à l'État en 2017 en lieu et place d'un financement à travers les mandats de prestations entre les communes et la Police neuchâteloise), la régionalisation de l'école (2011) et l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes (2014) et celle de la facture sociale (2014).
- Dans le cadre de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes, rappelons que les communes ont transféré 23 points d'impôt des personnes morales à l'État, ressource plus volatile s'il en est, pendant que ce dernier transférait 7 points d'impôt des personnes physiques aux communes.
- Aujourd'hui, après une bascule d'un point d'impôt des communes à l'État en 2018 dans le cadre du programme d'assainissement des finances de l'État, ce dernier perçoit 125 points (62.5%) d'impôt des personnes physiques, des personnes morales et des personnes taxées à la source et les communes un coefficient de référence de 75 points de ces mêmes impôts (ou 37.5%, étant entendu que chaque commune fixe librement son coefficient), et sous réserve de la charge du rabais d'impôt de 200 francs par enfant, supportée exclusivement par l'État. La clé de répartition de l'impôt des frontaliers n'est pour sa part pas harmonisée avec celle des autres impôts et demeure acquise à la commune à raison de 150 points (75%) pendant que la part dévolue à l'État s'élève à 50 points (ou 25%).
- Selon la répartition actuelle des charges entre l'État et les communes, selon l'évaluation de la gestion financière du canton de Neuchâtel réalisée par le bureau BAKBASEL de 2016, l'État assume 76% des charges totales nettes et les communes 24%, alors qu'en moyenne suisse le pilier État assume en moyenne 71% de ces charges. De surcroît, selon le bureau d'analyses économiques bâlois, l'État assume quasi 100% des charges du champ d'analyse « Personnes âgées », à comparer aux 57% assumés par l'État en moyenne suisse, et de celui de l'invalidité, assumé en moyenne suisse à raison de 80% par l'échelon cantonal. Or ces deux domaines de charges croissent de manière particulièrement dynamique.
- En résumé, aujourd'hui, il est communément admis aussi bien par les communes que par l'État que les domaines de charges partagés qui donnent lieu aux principaux flux financiers entre l'État et les communes (école obligatoire, facture sociale et transports publics) doivent demeurer financés et portés par les deux pans de l'action publique, agissant de manière conjointe et complémentaire et alliant proximité et cohérence du cadre global, plutôt qu'assumés par l'État ou par les communes seules.
- Dans le sillage de ces réformes, la péréquation financière intercommunale directe, introduite en 2001, contestée de toutes parts depuis le deuxième volet du désenchevêtrement des tâches canton-communes, a été revue et actualisée, dans son volet ressources (2015), puis dans son volet de compensation des charges (2020).
- Elle est aujourd'hui admise assez largement, repose sur des bases de calcul plus transparentes et les montants des transferts ont été mieux « objectivés ».

<sup>1</sup>[https://www.ne.ch/autorites/DEAS/STAT/finances-fiscalite/Pages/Stat\\_Fisc.aspx](https://www.ne.ch/autorites/DEAS/STAT/finances-fiscalite/Pages/Stat_Fisc.aspx).

- Comme les autres systèmes de péréquation intercommunale connus en Suisse, elle repose dorénavant non seulement sur un volet intercommunal pour les ressources mais également sur l'État qui assume dorénavant la compensation des charges de centre sous la forme d'une dotation forfaitaire versée aux deux pôles urbains de 12 millions de francs, montant qui sera appelé à passer à 13 millions de francs dès 2023, ceci sans compter la compensation transitoire accordée à la Ville de La Chaux-de-Fonds à hauteur de 1 million de francs et celle versée également à titre transitoire aux communes d'altitude à hauteur de 1.5 million de francs.
- S'agissant des effets de la réforme, 21 millions de francs sont transférés en 2020 au titre de la péréquation des ressources, soit une hausse de plus de 2 millions de francs environ par rapport à la situation prévalant encore en 2019, en raison de l'augmentation de l'effort péréquatif de 33.33% à 40% introduit dans le sillage de l'abandon de l'indice de charge fiscale.
- S'agissant de la compensation des charges, en sus des montants transférés par l'État dont l'importance a été rappelée ci-devant, il faut ajouter un transfert de près de 2 millions de francs au titre de la compensation des charges scolaires et un autre de 1.3 million de francs pour compenser les surcharges dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Au total, tous volets confondus, c'est donc un montant de 17.3 millions de francs qui est transféré aux pôles urbains et aux communes structurellement défavorisées, montant que l'on peut comparer aux 14 millions de francs environ qui étaient transférés sous l'ancien dispositif.
- En résumé, la réforme de la péréquation financière intercommunale introduite en 2020, outre qu'elle a fondé les transferts sur des bases plus objectives et qu'elle a éliminé les lacunes de l'ancien dispositif, a également eu pour corolaire une hausse des montants transférés au bénéfice des communes bénéficiaires, tous volets confondus, de plus de 5 millions de francs, soit une hausse de près de 16%.
- S'agissant de La Chaux-de-Fonds : les volumes de transfert de l'ordre de 14-15 millions de francs par an qui prévalaient avec la péréquation précédente, introduite à un moment où les communes assumaient encore des charges de police, de formation professionnelle, de gestion hospitalière, etc., ont été maintenus avec le nouveau système voire légèrement augmentés. Quant à la compensation des charges de centre, en prévoyant d'attribuer aux deux pôles urbains le même montant, le nouveau dispositif accorde aux deux villes du Haut un montant exprimé en CHF/hab. très supérieur à celui accordé au pôle de Neuchâtel – Littoral, la fonction de centre prévalant sur la taille des communes concernées.
- Le panorama de la péréquation financière intercommunale ne serait pas complet si l'on omettait de mentionner le fonds de redistribution de la part communale de l'impôt sur les personnes morales, introduit en 2013, qui prévoyait de répartir pour moitié chacune selon le nombre d'emplois recensés dans la commune et selon la population 30% de la part communale sur l'impôt des personnes morales. Cette mesure de péréquation « en amont » a elle aussi été réformée à compter de 2020 en ce sens que dorénavant 33% de la part communale de cet impôt sera réparti entre toutes les communes selon le nombre d'emplois recensés dans chacune d'elles.
- Deux questions ont néanmoins été laissées ouvertes à l'occasion de l'adoption de la dernière étape de la péréquation des charges, à savoir :
  - le volet des charges géo-topographiques, qui fait l'objet d'une motion (19.124), admise par le Conseil d'État, avec délai de traitement au 1er trimestre 2021 et qui interviendra ainsi après la mise en vigueur de la nouvelle loi sur les routes et voies publiques (LRVP), qui ne traite que partiellement de cette question. Cette motion fait également le lien avec la question de la répartition de l'impôt des frontaliers ;
  - le volet de la répartition de l'impôt des personnes morales, qui fait l'objet d'une deuxième motion (19.125), elle aussi admise par le Conseil d'État.

### **Lien entre péréquation fédérale et péréquation interne au canton, approche de l'initiative**

- Si le Conseil d'État s'est dit d'accord de traiter encore la question des disparités géo-topographique, il a toujours contesté l'établissement d'un lien direct entre péréquation fédérale et péréquation cantonale, car les motifs de disparités sont différents à l'échelle de la Suisse et au sein du canton, et parce que les automatismes provoqués seraient problématiques.
- Pour rappel, à l'origine de la péréquation fédérale, le canton a repris d'importantes charges (en particulier dans le domaine des institutions spécialisées pour adultes et mineurs), sans les partager avec les communes. Il a aussi bénéficié d'importants subsides de la péréquation

- fédérale, dont 100 millions de francs sont appelés à disparaître. Il n'a pas partagé non plus cette baisse programmée des recettes fédérales. Faire un lien direct entre péréquation fédérale et péréquation cantonale imposerait naturellement de reposer cette question.
- Par ailleurs, examiner « ce que chaque commune rapporte au canton » de par sa situation particulière, imposerait de rouvrir aussi plusieurs questions, désormais classées à satisfaction au plan cantonal, et en particulier :
    - la contribution de chaque commune au produit de l'impôt fédéral direct (IFD) ;
    - la contribution aux charges de centres. Comme cela a été évoqué plus haut, l'essentiel de ces charges est assumé aujourd'hui par le canton, par exemple dans les domaines, social, sanitaire, des migrations, de la sécurité, de l'éducation supérieure, etc. Le canton verse néanmoins désormais 13 millions de francs par an, soit plus de la moitié de ce qu'il reçoit à ce titre de la péréquation fédérale, aux centres urbains. Ce point devrait être abordé soit sous l'angle d'une plus grande participation des communes aux charges concernées (prestations d'intérêt général en matière hospitalière par exemple), soit par l'adaptation de la contribution cantonale en faveur des centres ;
    - la contribution de chacune au revenu cantonal, sachant qu'une charge assumée par l'État est de fait une mesure de redistribution qui bénéficie aux communes et régions au revenu inférieur à la moyenne cantonale si l'on compare leur situation avec celle qui serait la leur si elles devaient assumer ces charges elles-mêmes. Et comme l'État, à Neuchâtel, assume une part plus importante des charges totales - État et communes confondues - qu'en moyenne nationale, son poids relatif important et la réduction des inégalités territoriales qu'il entraîne à l'intérieur du canton de ce fait doit également être pris en compte dans l'examen de ce que chaque commune rapporte au canton.
    - le partage du rabais d'impôt de 200 francs assumé par l'État seul.
  - En prétendant à 90% des contributions fédérales destinées à compenser les « surcharges » liées à la situation géo-topographique, les communes postuleraient qu'elles assument également 90% des surcharges découlant de la situation géo-topographique du canton. Elles contraindraient alors à reposer la question de la répartition des charges entre canton et communes, notamment dans les domaines suivants :
    - Transports ;
    - Agriculture et forêts ;
    - Protection et entretien du paysage ;
    - Protection contre les crues ; revitalisation des cours d'eau ;
    - Protection de la nature ; gestion des risques naturels ;
    - Politique énergétique ;
    - Politique régionale ;
    - Voire sécurité ou tourisme ;
    - Etc.

La question de la participation des communes aux charges liées à la situation géo-topographique ne se limiterait alors pas aux dépenses de fonctionnement, mais devrait naturellement inclure aussi les dépenses d'investissement.

### **Exigences de la LFinEC**

En sollicitant une contribution nouvelle en faveur des communes, l'initiative envisage une dépense nouvelle de l'État. En vertu de l'art. 12, al. 2 LFinEC et comme le relève à juste titre l'interpellateur, le Conseil d'État doit proposer des modes de compensation et de financement. En l'état, vu l'absence de croissance des recettes de l'État attendue au cours des prochaines années, il n'y a guère d'autres chemins envisagés que la participation des communes à d'autres domaines de charges, ou une nouvelle répartition du produit de l'impôt des frontaliers, ou encore une réduction d'autres postes de subventionnement en faveur des communes (péréquation, enseignement, etc.).

## **Traitement de l'initiative et de la motion**

Comme évoqué ci-dessus, le Conseil d'État a accepté de traiter la question des compensations des surcharges géo-topographiques d'ici au printemps 2021, dans le cadre de la réponse à la motion acceptée en 2019 sur ce sujet.

Pour préparer sa réponse, il entend faire procéder à une analyse du système de péréquation mise en place au gré des récentes réformes ; cette analyse traitera notamment de la pratique des autres cantons s'agissant des liens entre la péréquation fédérale et leur péréquation cantonale, d'une part, et des éventuelles lacunes encore constatées dans le dispositif actuel, en particulier s'agissant des charges géo-topographiques, d'autre part.

La réponse à la motion sera aussi l'occasion de mettre en lumière les impacts péréquatifs des principaux systèmes de répartition des recettes et des charges entre canton et communes – respectivement entre les communes elles-mêmes.

Le Conseil d'État entend traiter les interventions parlementaires en suspens relatives à la répartition géographique des dépenses de l'État dans le même temps.

L'initiative annoncée connaîtrait quant à elle les délais approximatifs suivants :

- Récolte et dépôt des signatures : 1er semestre 2020 ;
- Comptage des signatures et vote du Grand Conseil sur la recevabilité : 2e semestre 2020 ;
- Traitement par le Conseil d'État : 2021 à 2022 ;
- Traitement des propositions du Conseil d'État par le Grand Conseil : environ un semestre supplémentaire ;
- En cas de vote populaire : un semestre supplémentaire ;
- En cas d'acceptation : traduction dans un texte législatif proposé par le Conseil d'État (l'initiative est rédigée en termes généraux et doit trouver une traduction dans la loi) : dans les deux ans suivants ;
- Traitement des propositions du Conseil d'État par le Grand Conseil : environ un semestre supplémentaire.

Au final, alors que la motion permet d'apporter des réponses vraisemblablement satisfaisantes au cours de la présente législature, le dépôt de l'initiative fait courir le risque de voir le traitement de cette question reportée d'au moins une législature, voire au-delà.

## **Considérations générales**

Des efforts très importants ont été fournis ces dernières années pour consolider les mécanismes de solidarité internes à notre canton, pour les adapter aux exigences de notre temps, pour les rendre plus transparents et plus explicites et pour en accroître l'acceptabilité.

Par ailleurs, des efforts tout aussi importants ont été engagés pour relancer les dynamiques de prospérité, prospérité sans laquelle les mécanismes de redistribution ne peuvent que devenir des instruments de partage des difficultés et de la pauvreté. Le Conseil d'État veut éviter cela.

Le Conseil d'État entend ainsi poursuivre ces efforts et est disposé à apporter les améliorations nécessaires qui apparaîtraient au terme de l'évaluation du dispositif de péréquation dont il est fait mention plus haut. Il souhaite toutefois écarter une nouvelle remise en question fondamentale du système récemment, patiemment et méthodiquement mis en place au cours des 15 ans écoulés et qui est solide. Il estime en effet que tant l'État que les communes ont besoin désormais de stabilité et de visibilité pour leur gestion financière.

Le Conseil d'État considère enfin que, si des correctifs peuvent encore s'avérer légitimes, les éléments essentiels de la solidarité ont été consolidés et que, dans ce contexte, c'est d'abord la volonté de construire ensemble qui doit se réaffirmer. Celles et ceux qui à l'inverse opposeraient les intérêts des uns et des autres, entretiendraient l'idée que des injustices criantes ont été maintenues dans le système ou développeraient un discours victimaire, nuiraient à la fois au canton et à celles et ceux qu'ils prétendent défendre.