

13 mars 2008

08.142

Motion de la commune de Cernier**Initiative communale "Pour le maintien de l'équilibre régional par la péréquation et une meilleure répartition des richesses dans le canton"**

Le Conseil général de la commune de Cernier,

vu un rapport du Conseil communal,

vu l'article 64, alinéa 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

vu l'article 6b, alinéa 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil; du 22 mars 1993;

vu l'article 25, alinéa 6, de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964;

sur proposition du Conseil communal, du 10 décembre 2007,

arrête:

Article premier Le Conseil général décide d'exercer son droit d'initiative, en déposant auprès du Grand Conseil neuchâtelois l'initiative conçue en propositions générales "Pour le maintien de l'équilibre régional par la péréquation et une meilleure répartition des richesses dans le canton".

Art. 2 Le Conseil communal pourvoit à l'exécution du présent arrêté après les formalités légales.

Au nom du Conseil général:

La présidente,
J. LANGEL

La secrétaire,
C. RÄTZ

La commune soussignée soumet au Grand Conseil les propositions générales suivantes:

Péréquation financière intercommunale

Il est communément admis qu'il existe des disparités économiques et financières entre collectivités publiques:

L'environnement topographique, un relief accidenté ou une situation géographique particulière, de même que l'environnement socioculturel et la démographie, sont autant de facteurs qui déterminent les dépenses et les revenus d'une collectivité publique.

Les ressources sont également déterminées par des facteurs, liés à la variation dans le développement économique d'une région, à sa position centrale ou périphérique, ou encore à sa spécialisation industrielle, tertiaire ou rurale.

Le potentiel d'acquisition de recettes fiscales et la production des biens collectifs locaux font donc l'objet de disparités d'une commune à l'autre. Parmi ces disparités, certaines ne sont pas directement maîtrisables. Dans ces conditions, un système péréquatif adapté permet de compenser certains écarts qui ne sont pas liés à des choix politiques et de répartir plus équitablement les ressources.

A ce titre, notre démarche vise à rappeler, avec insistance, que les finances des communes bénéficiaires de la péréquation financière intercommunale sont soumises à des facteurs indépendants de la rigueur de leur gestion.

Un système péréquatif intervient précisément lorsque deux types de déséquilibres apparaissent¹:

D'une part, lorsqu'il existe des disparités de coûts dans la production de biens collectifs locaux et que ces coûts ne sont pas comparables d'une commune à l'autre. D'autre part, lorsque des écarts de ressources fiscales existent entre communes, du fait que les activités économiques ne sont pas distribuées de manière uniforme. Dans ces deux cas, la péréquation est la variable d'ajustement qui intervient pour assurer l'équilibre budgétaire en présence de disparités de ressources.

En ce sens, la péréquation financière n'est pas une politique prioritaire de développement régional ou d'incitation à faire plus ou mieux, mais une politique d'accompagnement visant à rendre politiquement acceptable les disparités constatées.

A titre d'exemple, parmi les charges qui ne sont pas directement maîtrisables, en comparant les charges fonctionnelles nettes au compte de fonctionnement des communes contributrices et bénéficiaires de la péréquation (chiffres 2004), on constate que dans les domaines de la sécurité, de l'enseignement, du trafic (pour certaines communes) et de la protection et aménagement de l'environnement², les communes bénéficiaires montrent des charges plus élevées, expliquées en partie par des facteurs socio-topographiques³ et par la structure sociodémographique de la population. Les charges dites structurelles qu'assument les communes bénéficiaires se reportent donc principalement sur ces quatre domaines.

En revanche, si l'on se penche sur les charges fonctionnelles des communes bénéficiaires en matière d'administration⁴, de personnel et liées à la culture, aux loisirs et aux sports, relevant quant à elles de réels choix politiques, on constate que ces dernières sont tendanciellement inférieures à celles des communes contributrices. Cet écart témoigne d'une gestion rigoureuse dans des domaines où les options retenues par les autorités politiques communales ont des conséquences directes sur l'état de leurs finances.

Face à cette faiblesse économique et financière, essentiellement structurelle, les communes bénéficiaires ont été, dès la première heure, partie prenante dans de nombreuses réformes et ont, pour la grande majorité, pris des mesures de rationalisation de leurs prestations. Leur engagement dans des projets de collaboration et de fusion confirme une volonté d'influencer des tendances lourdes, par des réformes en profondeur.

Un système péréquatif poursuit généralement deux objectifs:

- D'une part, il permet à l'ensemble des collectivités publiques de fournir des niveaux de services publics comparables, sans engendrer une trop lourde pression fiscale dans les communes économiquement faibles.
- D'autre part, il crée les conditions nécessaires à une stabilité politique en évitant des économies régionales à deux vitesses. Dans notre fédéralisme helvétique, l'autonomie locale s'accompagne de différences, mais ces différences ne doivent pas être déséquilibrantes. Le cas échéant ces différences doivent résulter de choix politiques et non de l'application de la loi du plus fort.

En l'occurrence, cet équilibre dans notre canton est particulièrement précaire. La pression fiscale sur les communes économiquement faible est conséquente et le manque chronique de recettes⁵ les pénalise lourdement.

Afin d'éviter - ou du moins de limiter - de tels déséquilibres, le principe même de la péréquation repose sur la solidarité entre les collectivités publiques. Dans la recherche d'un équilibre, le pouvoir politique a un rôle déterminant, car il est amené à choisir les valeurs sur lesquelles repose cette solidarité.

¹ DAFFLON Bernard, « La péréquation intercommunale: concepts et enjeux », BENEFRI Centre d'Études en Économie du Secteur Public Université de Fribourg, Journée d'étude "La solidarité intercommunale en question", Université de Fribourg, 16 septembre 2003

² Voir annexe : tableau 1

³ Voir annexe : tableau 2

⁴ Voir annexe : tableau 3

⁵ Tableau 4

Le débat sur la péréquation intercommunale qui anime régulièrement notre canton reflète de manière significative l'importance de ces valeurs et l'aspect hautement politique qu'impliquent ces orientations aux conséquences territoriales.

En acceptant les principes de la péréquation tels qu'ils se présentent à ce jour, l'autorité législative de notre canton a créé une base de règles explicites, insérée dans un cadre légal fort. Cette base légale traduit une volonté politique également forte, mais aussi un souci de transparence, puisque ce cadre a supprimé tous les mécanismes de péréquation auparavant cachés dans la répartition de charges et de revenus entre communes.

Les communes bénéficiaires estiment que ces mécanismes de péréquation (péréquation des ressources, compensation de charges structurelles et péréquation verticale), représentent les instruments indispensables au maintien de l'équilibre régional et de la cohésion de notre canton. Elles considèrent que ceux-ci sont d'autant plus importants dans le contexte de spécialisation des régions qui se dessine avec la mise en œuvre de la politique régionale et des agglomérations, qui expose les différentes parties du canton à des évolutions plus différenciées qu'auparavant.

Toute remise en question de ces instruments et de leur dotation ne peut être envisagée qu'au risque de répercussions directes et désastreuses sur les finances des communes bénéficiaires, sur leur marge de manœuvre et leurs prestations de base à la population. Une économie régionale à deux vitesses pénaliserait l'ensemble du canton, diminuerait son attractivité et menacerait inmanquablement sa cohésion.

Certes notre système péréquatif est perfectible, les communes bénéficiaires en sont conscientes et peuvent admettre une refonte de la péréquation.

Néanmoins, elles estiment que dans ses effets la répartition actuelle par le biais d'une péréquation horizontale (péréquation des ressources, compensation de charges structurelles) et verticale doit être maintenue dans les dotations actuelles voir renforcées.

Par conséquent, la commune susmentionnée demande au Grand Conseil et au Conseil d'Etat, lors de la prochaine révision de la péréquation, de renforcer les effets de la péréquation et de définir les modalités législatives afin que le fonds de péréquation ne descende pas au-dessous du seuil atteint en 2007 dans son financement.

Financement de la part des communes aux principales charges réparties entre l'Etat et les communes

Avant le second volet du désenchevêtrement, la répartition de certaines charges cantonales réparties entre l'Etat et les communes était linéaire en fonction du nombre d'habitants. Les communes étaient donc contraintes de supporter des charges quasiment identiques, alors que leurs moyens étaient très différents.

Comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son rapport sur le "Deuxième volet du désenchevêtrement entre l'Etat et les communes" du 2 juillet 2004 (04.033) cette anomalie a profité jusqu'ici aux communes ayant une riche assiette fiscale. Elles ont financé (par leurs contribuables) exactement dans la même mesure que les communes à faible revenu fiscal des tâches cantonales qui auraient dû être financées par l'impôt cantonal. Autrement dit, elles ont consenti un effort fiscal moins important pour s'acquitter des mêmes charges, sur lesquelles les communes n'ont de surcroît aucune influence.

Le 2^{ème} volet du désenchevêtrement n'a que partiellement corrigé cette anomalie, car plusieurs charges non-désenchevêtrées sont encore réparties totalement ou partiellement selon ce même principe linéaire, à savoir notamment:

- l'aide sociale (60%);
- les mesures d'intégration professionnelle (50%);
- la part communale au pot commun des transports (25%).

En l'occurrence cette répartition par habitant ne tient pas compte de l'effort demandé par chacune des communes et par conséquent de la variation de la masse imposable pour s'acquitter de ces factures cantonales. En effet la valeur d'un point d'impôt par habitant⁶ (personnes physiques uniquement) variant d'une commune à l'autre montre que ces écarts sont importants et on constate, pour les communes bénéficiaires, que la valeur du point d'impôt en francs par habitant se situe systématiquement en dessous de la moyenne des 62 communes à de très rares exceptions près.

⁶ Tableau 5

Par conséquent, les prestations facturées par l'Etat aux communes, dans le cadre des charges réparties entre l'Etat et les communes, ont un impact financier plus ou moins lourd, selon la valeur du point d'impôt par habitant dans chacune des communes de notre canton.

Ce phénomène a des incidences de taille pour les communes bénéficiaires de la péréquation, car la facturation de ces prestations dans le système actuel annule une partie des effets désirés par la péréquation. En clair, les montants de la péréquation perçus par les communes bénéficiaires sont partiellement annulés par l'effort qui leur est demandé dans le cadre de la part communale aux charges réparties entre l'Etat et les communes.

Pour illustrer ce phénomène de façon théorique, il suffit d'imaginer la répartition d'une charge représentant en moyenne 1000 francs par habitant entre des communes dont la plus faible perçoit 100 francs par habitant et par point d'impôt et la plus forte encaisse 250 francs par habitant et par point d'impôt.

La première devra prélever 10 points d'impôts auprès de ses contribuables pour s'acquitter de la même facture que la seconde honorera avec 4 points d'impôts seulement. L'effet anti-péréquatif est ainsi manifeste.

A l'avenir, cette anomalie devrait être corrigée en intégrant dans la facturation de ces prestations, le critère de la valeur du point d'impôt par habitant de chaque commune pour déterminer les montants que ces dernières doivent s'acquitter auprès du canton.

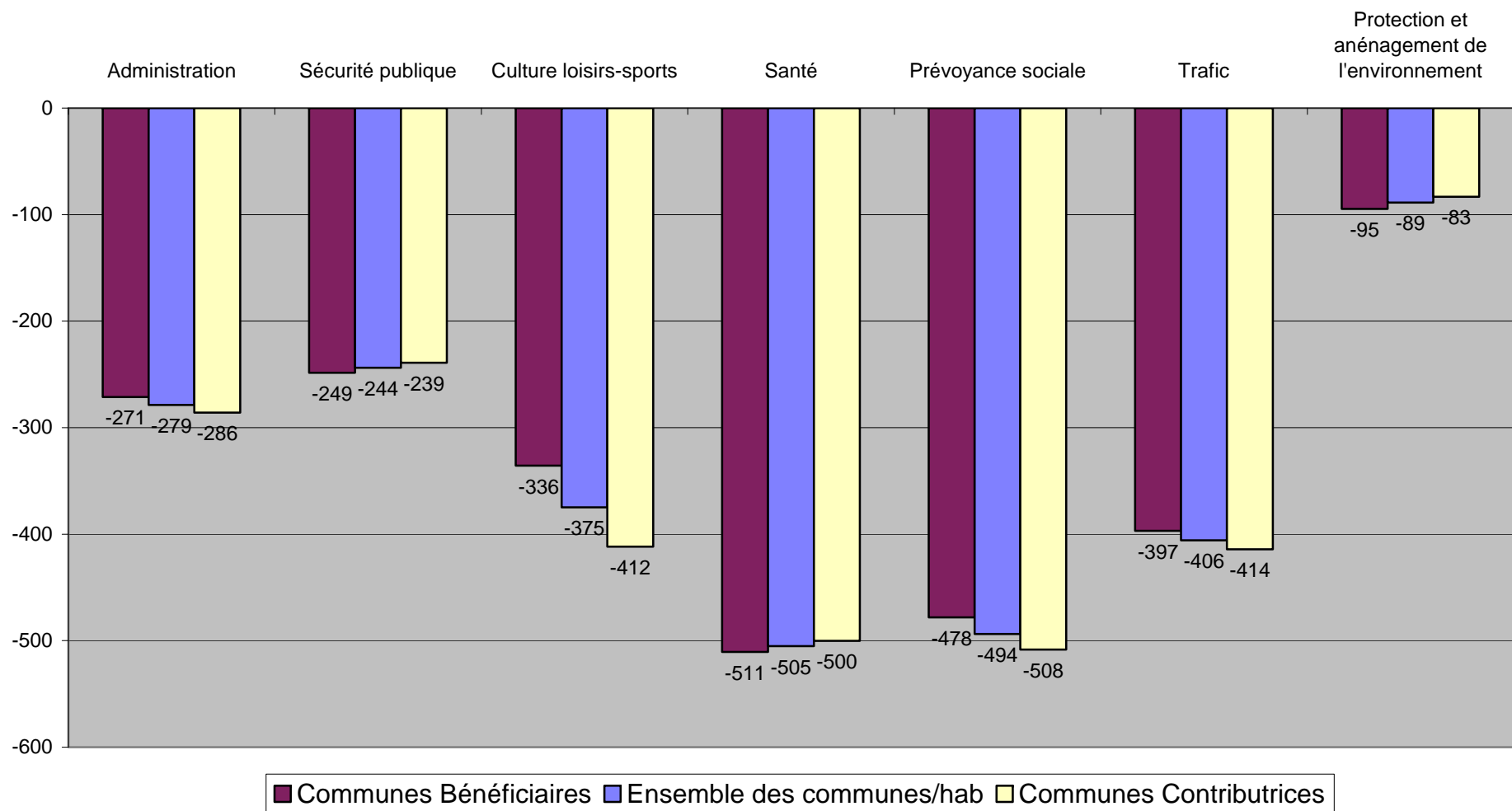
Globalement, une telle répartition tenant compte de la valeur du point d'impôt des personnes physiques diminuerait la facture desdites charges pour les communes contributrices et bénéficiaires dont le point d'impôt est faible⁷. Cette proposition de mesure conduirait toutefois à ce que le même effort, mesuré en points d'impôts consacrés aux dites charges, soit demandé à toutes les communes et éviterait notamment d'annuler partiellement les effets de la péréquation pour les communes bénéficiaires.

Il ne s'agit donc pas d'introduire un système péréquatif indirect, mais simplement de supprimer un effet anti-péréquatif qui existe à l'heure actuelle.

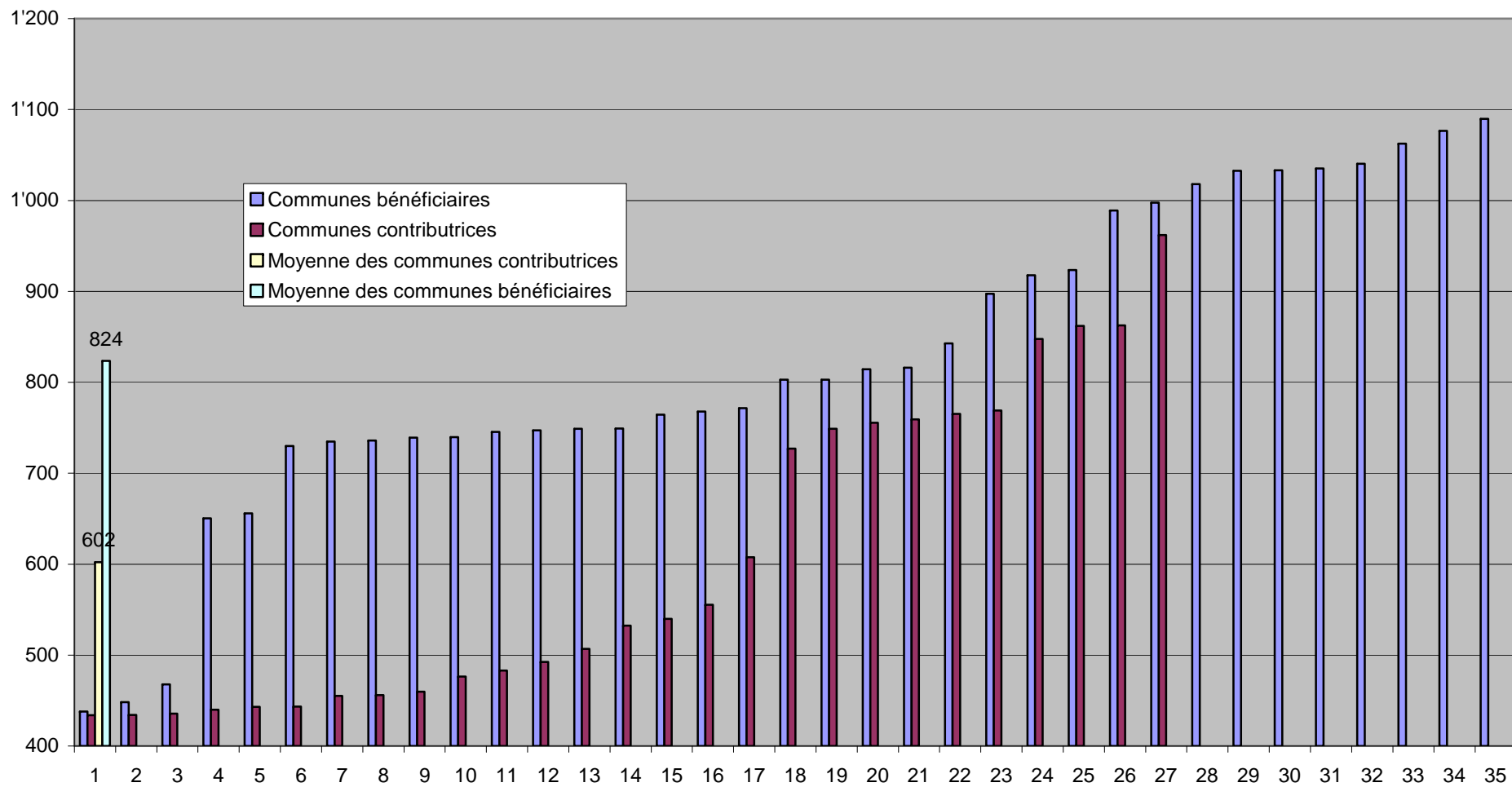
Par conséquent la commune susmentionnée demande au Grand Conseil et au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'utiliser la valeur du point d'impôt des personnes physiques par habitant de chacune des communes comme critère de financement des charges réparties entre l'Etat et les communes pour les charges n'ayant pas été désenchevêtrées dans le second volet.

⁷ Voir tableau 6 illustrant la charge de l'aide sociale par commune en tenant compte du point d'impôt par habitant

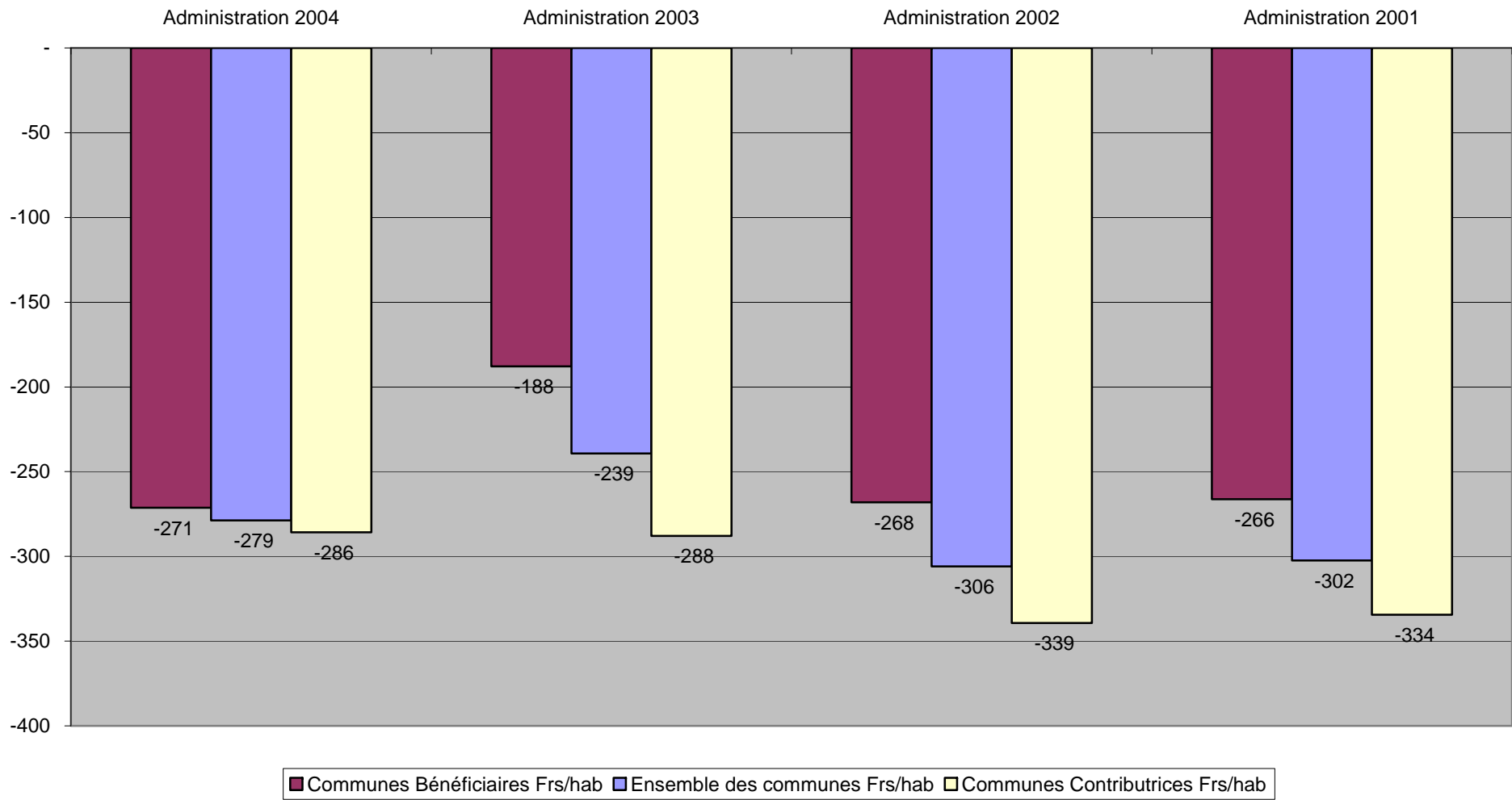
Tab. 1 Résultats fonctionnels nets/ hab. en 2004 pour les communes contributrices et bénéficiaires



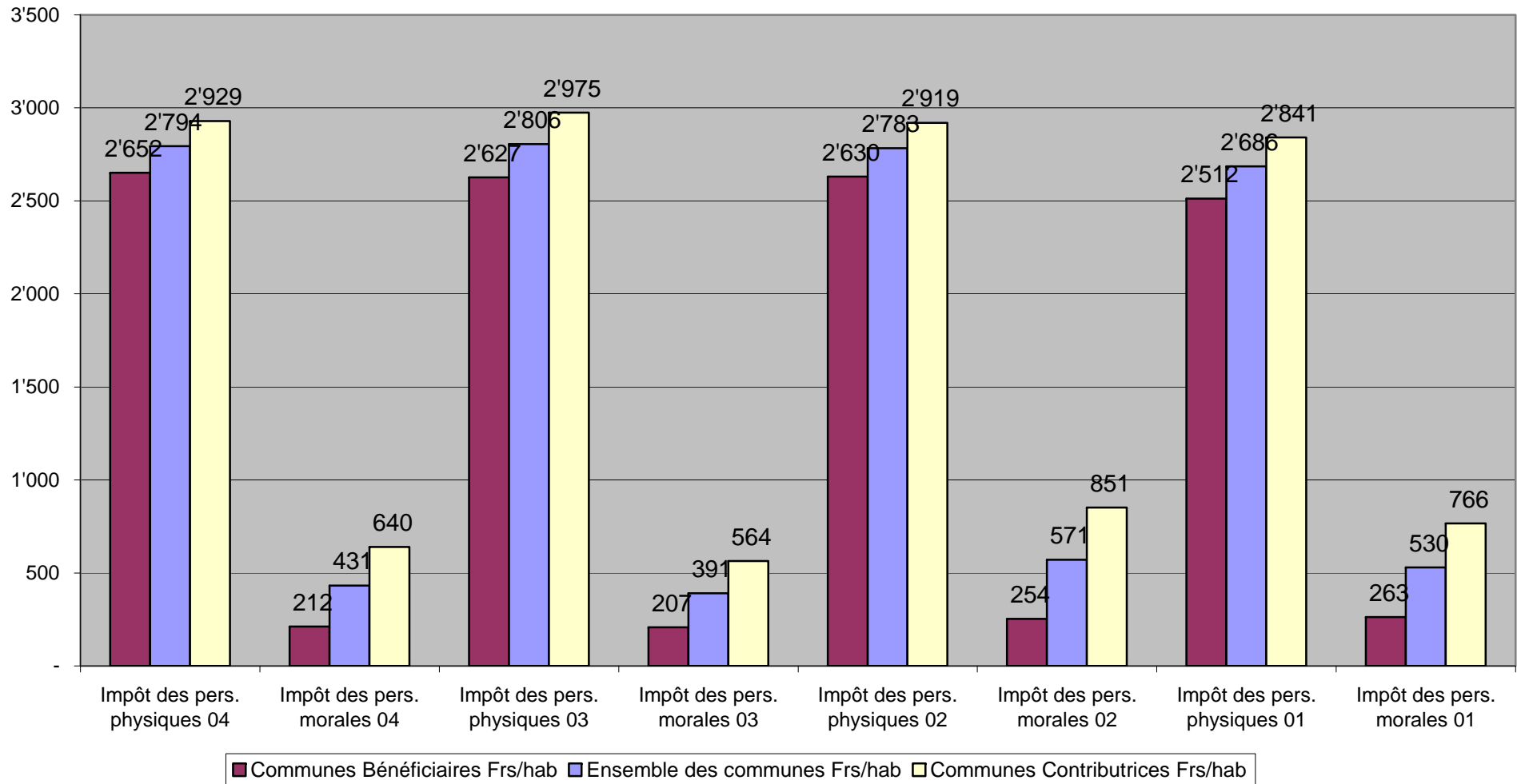
Tab. 2 Altitudes des communes contributrices et bénéficiaires : péréquation 2007



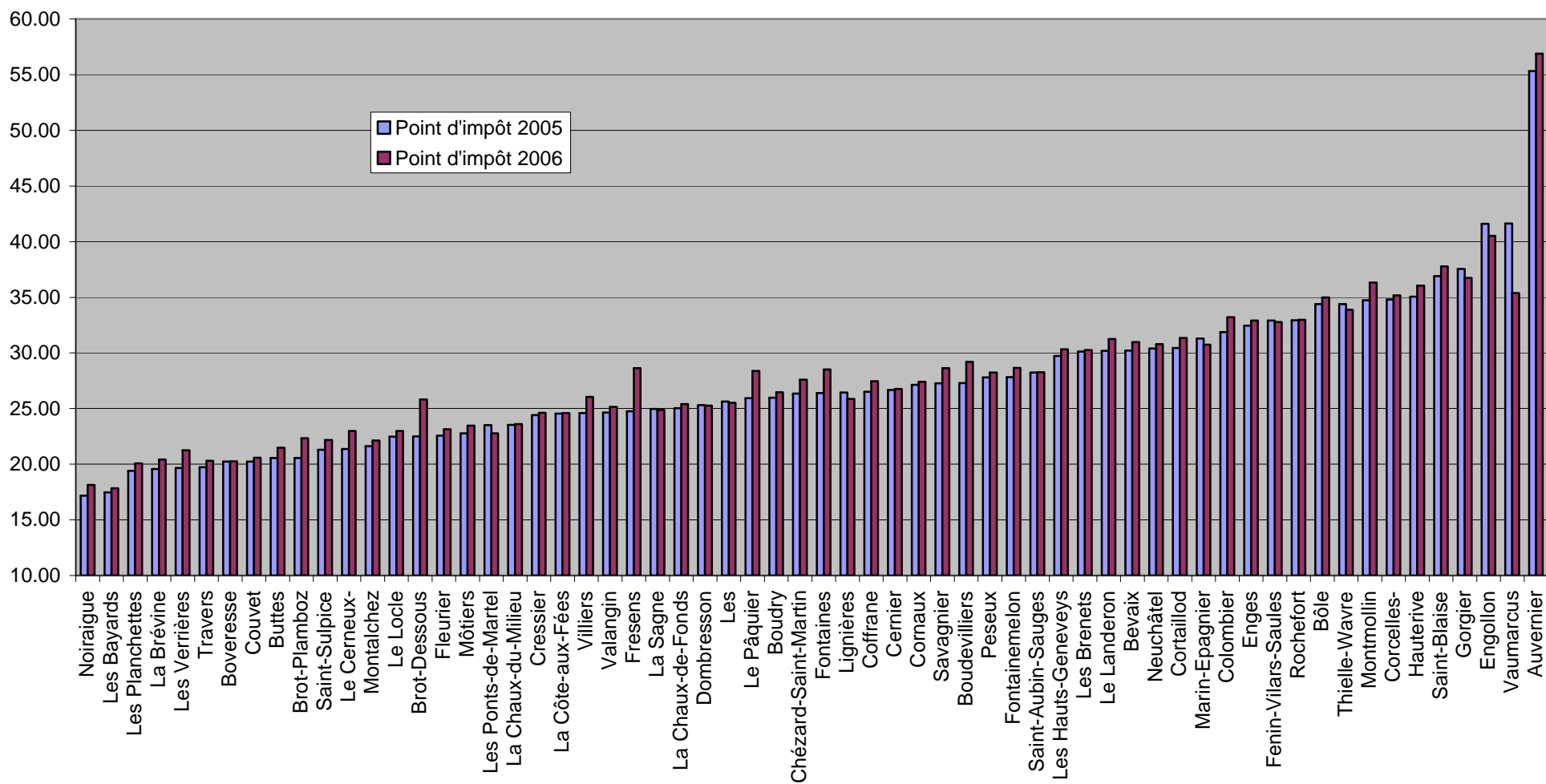
Tab. 3 Administration : résultats fonctionnels nets/hab.



Tab. 4 Impôt communal des personne physiques et morales



Tab. 5 Point d'impôt 2005-2006



Tab. 6 Charge d'aide sociale (Frs. 234.-/habitant) en points d'impôts par habitant par commune

