

**DÉPARTEMENT DES FINANCES
ET DE LA SANTÉ**LE CONSEILLER D'ÉTAT
CHEF DU DÉPARTEMENT

Réforme de la péréquation financière intercommunale

Questionnaire pour la consultation

Nous vous remercions de retourner le formulaire d'ici au 17 septembre 2018 à l'adresse email suivante :

secretariat.dfs@ne.ch

1. Réforme de la péréquation des charges

L'actuel système de péréquation des charges, fondé sur un indice synthétique figé et opaque, avec des pondérations inexplicables entre les indicateurs et des indicateurs contestables, doit être réformé.

Êtes-vous d'accord avec ce constat?

Oui :

Non :

Réponse :

Pour le PSN, la réforme doit assurer une refonte de l'ensemble des mécanismes financiers visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre les différentes collectivités publiques neuchâteloises.

2.1 Nature des surcharges à compenser

Seules les surcharges correspondants à des besoins fondamentaux en services publics communaux qui s'expliquent par des considérations géo-topographiques (structure du territoire) ou socio-économiques (structure de la population) doivent être compensées (surcharges structurelles).

Êtes-vous favorable à cette orientation?

Oui :

Non :

Commentaire :

Oui, mais il faut bien définir la notion de « besoins fondamentaux ». Pour le PSN, la culture en fait par exemple partie.

2.2 Limitation des compensations à quelques domaines

Seules les surcharges structurelles impliquant des montants importants doivent être compensées.

Êtes-vous favorable à cette orientation?

Oui :

Non :

Commentaire :

Oui, dans une optique de simplification.

2.3 Domaines de surcharges identifiés

Quatre domaines de surcharges structurelles devant donner lieu à compensation ont été identifiés : charges d'éducation, charges des structures d'accueil préscolaire et parascolaire, charges routières et charges de transports publics. Les autres domaines étudiés ne provoquent pas d'écarts significatifs répondant à la définition des surcharges structurelles.

Êtes-vous d'accord avec cette analyse?

Oui :

Non :

Commentaire :

Oui, dans la mesure où ce travail a été fait en collaboration entre les communes et le Canton.

2.4 Charges de centre et de rayonnement

Les surcharges engagées par les Villes notamment dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports en faveur d'institutions d'intérêt cantonal doivent désormais être compensées par l'Etat et non par les autres communes.

Êtes-vous favorable à cette orientation?

Oui :

Non :

Commentaire :

Oui, cela permet aux communes centres et au Canton de développer l'attractivité du canton de Neuchâtel en évitant des mécanismes compliqués.

2.5 Mesure relative aux charges relevant de l'éducation

La proposition revient à compenser les seules surcharges résultant de la part des traitements du personnel enseignant assumés par les cercles scolaires (55%) et de la prévoyance professionnelle de ce personnel.

La compensation sur ces charges sera intégrale (100% des écarts) et les surcharges calculées au niveau des cercles scolaires, correspondant au niveau d'organisation de l'école depuis la mise en place des nouvelles structures de l'école neuchâteloise.

En conséquence, chaque commune membre d'un même cercle recevra ou s'acquittera d'un

même montant de péréquation exprimé en CHF/hab. Les cercles restent compétents pour définir la clé de répartition entre les communes des autres charges leur incombant.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

La péréquation horizontale devrait intervenir sur l'ensemble des charges assumées par les communes. Pour être équitable, le système de péréquation doit prévoir une « redistribution » des charges mutualisées en fonction du coût moyen des élèves par habitant (en prenant en compte uniquement les charges assumées par les communes).

Le PSN soutient ainsi l'idée que chaque cercle scolaire doive assumer des charges équivalant au nombre d'habitants qu'il englobe, multiplié par le coût moyen par habitant calculé sur l'ensemble des communes. À l'intérieur des cercles scolaires, les communes qui les composent pourront se répartir les coûts ainsi redistribués selon leurs propres critères, mais au minimum à raison de 50 % en fonction du nombre d'habitants (en particulier pour atténuer le poids des coûts scolaires pour les très petites communes qui auraient de nombreux élèves).

Problématique soulevée par le PSN : l'absence d'un « indice social » intégré au calcul péréquatif ne permet pas de prendre en compte les surcharges que peuvent représenter, pour certaines communes, des circonstances sociales particulières (par exemple une proportion plus conséquente d'élèves allophones, impliquant un encadrement enseignant plus important). Pour éviter des disparités injustifiables, une solution est envisagée : prévoir une compensation des cas de rigueur (sous la forme d'un montant directement cédé par l'État, par la péréquation verticale) pour les cercles scolaires ou communes présentant des écarts marqués par rapport au coût moyen par habitant (en étant toutefois attentif au risque de dérive du mécanisme correctif).

2.6 Mesure relative aux charges relevant de l'accueil préscolaire et parascolaire

Les surcharges résultant du financement des structures d'accueil préscolaire et parascolaire seront compensées à raison de 80%, cet effort péréquatif étant réparti à parts égales en fonction de la population (nb d'habitants) et du nombre de journées d'accueil extrafamilial facturées à chacune des communes.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

Le PSN est favorable à une mutualisation atteignant un taux de 80 % à 100 % des coûts des crèches et structures d'accueil scolaire et parascolaire de l'ensemble des communes, en lissant le coût moyen par habitant et en compensant l'effet de la capacité contributive des parents (vu que le coût résiduel à charge des communes se calcule après contribution financière des parents), ce qui n'est pas prévu dans la réforme.

L'avantage d'un tel système est de favoriser à terme une offre accrue de places en structures, vu que l'ensemble des communes participent, de manière proportionnelle à leur population, à la prise en charge de la totalité (ou de la plus grande part) des coûts.

Problématique : pour éviter un coût trop élevé pour les très petites communes, le PSN préconise de prévoir un mécanisme d'adoucissement. Ainsi, la facture mutualisée des charges des crèches et structures d'accueil serait répartie entre les communes, à concurrence du coût moyen par habitant, sur la totalité de la population de la commune après déduction de 1000 habitants (à noter que cela revient à créer une péréquation horizontale des charges uniquement sur les communes de plus de 1000 habitants. Selon les projections qui en découleraient, à voir s'il ne serait pas opportun de réduire le seuil à 500 habitants).

Exemple : Taux de mutualisation des coûts de 100 %, total des coûts mutualisés de XX millions, coût moyen par habitant de 100 francs : la commune A, de 500 habitants, ne paiera rien, car elle a moins de 1000 habitants ; la commune B, de 3500 habitants, paiera le coût moyen par habitant sur un total de 2500 habitants, soit 250 000.

2.7 Mesure relative aux charges relevant des routes et voies publiques

Les surcharges assumées par les communes dans le domaine des routes et voies publiques seront compensées à travers l'attribution aux communes d'une part de 5% du produit de la taxe des véhicules – mesure prévue dans le rapport distinct de révision de la loi sur les routes et voies publiques. Cette attribution tiendra compte de critères péréquatifs : longueur du réseau

routier, surpondération du réseau en localité et pondération selon l'altitude des routes.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

Sous réserve des travaux parlementaires sur la loi.

Dans la mesure où cela constitue paradoxalement une forme de péréquation verticale des ressources, vu que le Canton réattribue aux communes des recettes perçues par l'État pour assumer une part plus importante de charges en lien avec les infrastructures routières, il convient d'être particulièrement attentif aux importantes charges supplémentaires que cela peut induire, en particulier pour les petites communes et les communes d'altitude. Le projet du Conseil d'État ne permet pas d'appréhender de manière satisfaisante cette problématique. Le PSN propose cas échéant de recourir au fonds d'aide aux communes pour les cas de rigueur. A noter que le taux de 5% est jugé comme insuffisant par les communes.

En compensation de la suppression du fonds des routes communales et du transfert d'une part du réseau routier cantonal aux communes, le PSN propose d'augmenter à un pourcentage situé entre 5 % et 7 % la redistribution de la taxe auto en faveur des communes, selon des mécanismes à préciser. Pour le PSN, la redistribution entre les communes doit se faire selon divers critères : longueur du réseau, altitude, zone urbaine ou non, coût d'entretien par kilomètre, etc. Ce volet péréquatif sera traité séparément, dans le cadre du projet de modification de la LRVP. Il faudra se montrer attentif aux pondérations et coefficients qui seront retenus, de manière à suffisamment prendre en compte le coût supérieur d'entretien et de renouvellement des infrastructures routières selon l'altitude, mais également en fonction de l'utilisation du réseau routier communal par les poids lourds. Le PSN relève également que dans l'optique de renforcer l'attractivité cantonale, certaines routes communales d'importance cantonale pourraient être reprises par le Canton (par ex. celle partant d'Enges pour Chasseral ou de Couvet pour le Creux du Van).

2.8 Mesure relative aux charges relevant des transports publics

Le Conseil d'Etat considère que la compensation des surcharges structurelles assumées par les communes dans le domaine des transports publics fait partie intégrante du système de péréquation, mais que la compensation a été réglée par la modification de la clé de répartition intercommunale du pot commun des transports (passage de la clé de répartition - 75% selon qualité de desserte / 25% selon population - à - 60% selon qualité de desserte et 40% selon population) intervenue lors de la révision de la loi sur les transports publics du 6 décembre.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

À relever que le PSN renonce, dans un premier temps, à proposer de revoir les mécanismes de péréquation dans le domaine des **transports publics**. Un bilan du système actuel, récemment réformé, doit être préalablement demandé au Conseil d'État.

2.9 Mesure relative aux charges de centre et de rayonnement

Les surcharges engagées par les Villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle notamment dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports ne seront pas compensées sur la base des dépenses réelles – librement consenties et qui ne répondent par conséquent pas à la définition des surcharges structurelles – mais par une allocation annuelle forfaitaire de l'Etat à hauteur de 10 millions de francs.

Celle-ci sera répartie à raison de 5 millions aux deux Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle – montant à se répartir entre elles selon une convention bilatérale – et de 5 millions attribués à la Ville de Neuchâtel, charge à elle d'en attribuer le 20% aux syndicats intercommunaux du théâtre régional de Neuchâtel, des patinoires du littoral et de l'anneau d'athlétisme, selon une clé de répartition qu'elle devra définir avec ses partenaires.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

Le PSN propose de fixer ce montant à **12 millions de francs**, à répartir équitablement entre les différents centres urbains, sur la base des principes suivants :

- Simplification du système en renonçant à se fonder sur les charges de centre effectives ;
- Utilisation des montants ainsi versés par l'État pour financer les structures et entités d'importance régionale bénéficiant à l'agglomération entourant les centres urbains, et par extension à l'ensemble de la population cantonale (en matière de sports, culture, loisirs, etc.) ;
- Exigence de fixer des règles d'utilisation de la contribution de l'État pour le financement de syndicats intercommunaux (à hauteur d'un pourcentage minimal, par exemple) ;
- Définition des centres, à charge potentiellement aux communes qui en font partie de s'entendre sur la répartition finale des montants versés par l'État.

2.10 Abrogation du système actuel de péréquation des charges

L'ensemble des domaines de surcharges identifiés ayant été compensés, l'actuelle péréquation des charges doit être purement et simplement abrogée.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

Mais pas purement et simplement... Il faut compenser l'abandon de l'indice fiscal par une adaptation de la péréquation des ressources.

Le PSN exprime cependant une inquiétude : le nouveau système, avec ses charges facilement identifiables et chiffrables, mais limitées à quelques domaines, ne présente-t-il le risque d'aggraver, à terme, les disparités entre communes ?

Dans ce sens, s'il souscrit à la nécessité de réformer le système actuel de péréquation des charges, le PSN estime que le nouveau système mis en place, mécanismes de correction compris, ne peut pas clore définitivement de ce dossier. Il insiste sur la nécessité d'un suivi annuel de la situation des communes, suffisamment documenté pour comprendre les éventuelles augmentations des disparités et apporter les correctifs qui s'avèreraient nécessaires.

3. Renforcement de la péréquation des ressources

La suppression de la péréquation des charges – et donc du critère de l'indice de charge fiscale – sera accompagnée d'un correctif apporté à la péréquation des ressources en faisant passer l'effort péréquatif de 33.33% à au moins 40%, vu la corrélation constatée entre l'indice de charge fiscale appelé à disparaître et celui des ressources fiscales. La mesure permet de maintenir l'effort de solidarité au niveau actuel.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

Oui, mais avec compensation intégrale de la baisse induite. Le PSN préconise d'aller plus loin que l'avant-projet, par une augmentation du taux de réduction des disparités, que l'on propose de porter à 50 %. En effet, dans l'optique d'une collectivité neuchâteloise solidaire et qui doit affronter de manière unie les défis importants auxquels elle se trouve confrontée, il ne se justifie plus que des disparités trop marquées existent d'une commune à l'autre. Il sera toutefois nécessaire d'établir des modèles et projections, préalablement à la fixation du taux définitif.

Le PSN encourage le Conseil d'État à creuser une autre idée également intéressante, mais plus complexe à mettre en œuvre : prévoir un taux de correction progressif en fonction de l'ampleur de l'écart à la moyenne cantonale.

4. Révision des mécanismes du fonds de redistribution de l'IPM

Les mécanismes du fonds de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales seront réaménagés – répartition de 30% de l'impôt communal sur les personnes morales selon le nombre d'emplois – dans le cadre de la réforme fiscale afin de mieux reconnaître les coûts effectifs et d'opportunité induits par l'accueil de zones d'activités et les nuisances liées à

l'accueil d'entreprises (trafic, d'impacts sur l'aspect urbanistique, valeur du foncier, etc.).

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

Oui, même si le système ne s'adapte pas nécessairement à toutes les situations (par exemple, une petite commune qui perdrait tous ses emplois avec la fermeture d'une grosse entreprise se trouverait doublement pénalisée).

Par ailleurs, le PSN a pris acte de la volonté du Conseil d'Etat d'abandonner l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt sur les frontaliers. S'il en comprend les raisons au vu des projections financières apparaissant en annexe à son rapport, il n'en demeure pas moins que cette décision est contraire aux engagements pris précédemment. Avant de conclure à un abandon pur et simple de la bascule, le Conseil d'État est invité à proposer une adaptation du mécanisme.

5. Mesures transitoires

A titre de mesure transitoire, une aide de fonctionnement extraordinaire est prévue pour les communes que la réforme de la péréquation des charges mettrait en difficulté.

Êtes-vous favorable à cette mesure?

Oui :

Non :

Commentaire :

A noter que si la réforme place des communes dans une situation qui demande une aide de fonctionnement extraordinaire, c'est qu'elle n'est pas optimale et que l'on doit pouvoir l'améliorer ou, si l'on n'y parvient pas, prévoir des mesures durables et non seulement transitoires.