B S S

Volkswirtschaftliche
Beratung

Rapport final

Système péréquatif intercommunal neuchâtelois

Evaluation globale et évaluation de la compensation plus spécifique des charges d'altitude

Bâle 30.09.2020

Impressum

Système péréquatif intercommunal neuchâtelois
Evaluation globale et évaluation de la compensation plus spécifique des charges d'altitude
Rapport final
30.09.2020

Mandant : Département des finances et de la santé du Canton de Neuchâtel

Auteurs : Miriam Frey, Michael Lobsiger, Harald Meier
Collaborateur externe : Prof. Dr. Claude Jeanrenaud

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG
Aeschengraben 9
4051 Basel
T +41 61 262 05 55
miriam.frey@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

La version originale du rapport a été rédigée en allemand.
Traduit par : Evelyne Vaslin

© 2020 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Contenu

Résumé **1**

1. Introduction **4**

1.1 But du mandat 4
1.2 Méthodologie 4

2. Conception de la péréquation financière **4**

2.1 Evolution 4
2.2 Instruments 5
2.3 Evaluation 14

3. Réalisation des objectifs **17**

3.1 Solidarité 17
3.2 Réduction des disparités 20
3.3 Assumer les tâches 22

4. Comparaison intercantonale **24**

4.1 Système 24
4.2 Disparités avant péréquation 25
4.3 Disparités après péréquation 28
4.4 Attractivité fiscale 32

5. Charges d'altitude **35**

5.1 Contributions RPT 35
5.2 Analyse détaillée des charges d'altitude 37

6. Synthèse **50**

6.1 Conclusions 50
6.2 Recommandations 51

A. Annexe **52**

A.1 Système péréquatif des autres cantons 52
A.2 Tableaux supplémentaires 56

Tableaux

Tableau 1 Communes bénéficiaires et contributrices, 2020 6
Tableau 2 Compensation des charges de centre 9
Tableau 3 Péréquation financière, comparaison intercantonale (CHF par habitant) 24
Tableau 4 Dépenses nettes par habitant des communes par fonctions 41
Tableau 5 Dépenses nettes par habitant des communes par fonctions partielles 43
Tableau 6 Statistiques descriptives des indicateurs d'influence 45
Tableau 7 Résultats de l'analyse de régression des fonctions 6-8 & 10 46
Tableau 8 Résultats de l'analyse de régression des fonctions partielles 47
Tableau 9 Péréquation financière, Berne 52
Tableau 10 Péréquation financière, Fribourg 53
Tableau 11 Péréquation financière, Soleure 54
Tableau 12 Péréquation financière, Vaud 55

Figures

Figure 1 Péréquation financière intercommunale, 2020 5
Figure 2 Péréquation des ressources, 2020 7
Figure 3 Dépenses nettes par habitant, culture, sport, loisirs, 2018 8
Figure 4 Revenu fiscal harmonisé avant péréquation des ressources, 2020 18
Figure 5 Revenu fiscal harmonisé avant péréquation des ressources, régions, 2020 18
Figure 6 Revenu fiscal harmonisé, avant et après péréquation des ressources, 2020 20
Figure 7 Péréquation des ressources, évolution 22
Figure 8 Indice des ressources avant péréquation, écart 25
Figure 9 Indice des ressources avant péréquation, écart, 5 communes 26
Figure 10 Dépenses nettes, communes 26
Figure 11 Dépenses nettes par habitant, communes, Neuchâtel 27
Figure 12 Dépenses nettes par habitant, communes, Soleure 27
Figure 13 Indice des ressources, avant et après péréquation 29
Figure 14 Communes bénéficiaires et contributrices, péréquation des ressources 30
Figure 15 Ecart de coefficient d'impôt global, personnes physiques, 2019 33
Figure 16 Corrélation entre capacité financière et altitude 40
Figure 17 Corrélation dépenses nettes par habitant et altitude, fonctions 42
Figure 18 Corrélation entre dépense nette par habitant et altitude, fonctions partielles 44
Figure 19 Revenu fiscal harmonisé, 2020 56
Figure 20 Revenu fiscal harmonisé, 2019 56

Résumé

But du mandat

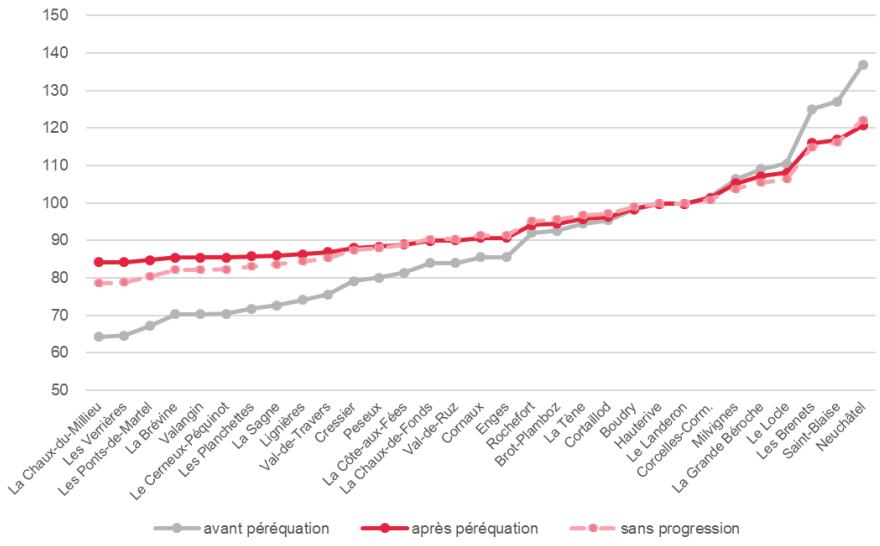
Le système péréquatif intercommunal neuchâtelois est entré en vigueur en 2001. Il a été réformé en 2015 puis une nouvelle fois en 2020. Le but du présent rapport consiste à évaluer les modifications de la législation intervenues en 2015 et 2020 sur le plan conceptuel et en comparant le modèle neuchâtelois à celui adopté par d'autres cantons. Un accent particulier sera mis sur la thématique des charges géo-topographiques. Du point de vue méthodologique, l'appréciation de la péréquation financière s'effectue selon la théorie économique de la péréquation financière et au moyen d'analyses statistiques.

Conception de la péréquation financière

Instruments

Péréquation horizontale des ressources : la compensation des ressources est basée sur le principe que les communes financièrement fortes versent des contributions aux communes financièrement faibles. Au total, les communes financièrement fortes payent des contributions à hauteur de 40 % de leur capacité financière supérieure à la moyenne, en utilisant pour ce faire une progression. Celle-ci a pour conséquence que les communes financièrement très faibles sont amenées à un niveau plus élevé que celui qui serait atteint sans progression. La péréquation des ressources s'élève à 21 millions de francs (année 2020).

Péréquation des ressources, 2020



Source : données du Canton de Neuchâtel.

Péréquation verticale complémentaire : dans un deuxième temps, on élève le revenu fiscal moyen des communes quand leurs ressources fiscales n'atteignent pas encore 79 %. La dotation minimale est financée par le canton. Actuellement, aucune commune n'a besoin de contribution au titre de la péréquation complémentaire pour atteindre la dotation minimale de 79 %.

Compensation des charges de centre : la compensation des charges de centre s'élève actuellement à 6 millions de francs pour Neuchâtel ainsi que 6 millions de francs répartis respectivement entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle, soit au total 12millions de francs. L'indemnisation a lieu pour des prestations dans les domaines culture, sport et loisirs pour lesquels il existe un intérêt cantonal et que les centres fournissent, sans recevoir une indemnisation intégrale, aux habitants du canton même si ceux-ci ne résident pas dans leur commune. Le canton assure le financement comme prévu. Le montant de la compensation a été fixé politiquement.

Instruments en dehors de la loi sur la péréquation financière intercommunale : de plus, il existe également en dehors de la loi sur la péréquation financière des instruments avec une fonction de compensation : compensation horizontale des dépenses dans le domaine scolaire, répartition des charges avec des contributions par habitant des communes dans les domaines structures d'accueil, transports publics et facture sociale ainsi que répartition fiscale avec effet péréquatif sur la taxe sur les véhicules et l'impôt des personnes morales.

Evaluation

La conception de la péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel correspond en grande partie aux exigences d'un système moderne selon la théorie économique : la péréquation des ressources et la compensation des charges s'effectuent séparément. Les communes ne peuvent pratiquement pas influencer la péréquation et la progression de la péréquation des ressources est judicieuse du point de vue de l'efficience et de l'efficacité. En outre, la péréquation financière atteint ses buts. Sur le plan conceptuel, il y a des réserves seulement en ce qui concerne la répartition dans le cadre de la fiscalité des personnes morales (une partie des impôts communaux des personnes morales est répartie en fonction du nombre d'emplois).

Les instruments dans le Canton de Neuchâtel sont comparables à ceux des autres systèmes de péréquation financière dans d'autres cantons. Une particularité est que la compensation des charges ne se fait pas par le biais de la loi sur la péréquation financière mais exclusivement et spécifiquement par domaines.

Le Canton de Neuchâtel présente des disparités de ressources relativement faibles avant péréquation. Néanmoins, il importe d'observer que la deuxième plus grande commune est également la plus forte financièrement (la ville de Neuchâtel avec près de 20 % de la population) - une particularité dans la comparaison intercantonale. Au cours des dernières années, les disparités ont diminué. La péréquation des ressources réduit notablement les différences entre les communes.

Charges d'altitude

La péréquation géo-topographique de la RPT permet d'indemniser les charges par habitant supérieures à la moyenne résultant de la topographie et de la densité de la population. En 2020, le Canton de Neuchâtel a reçu des paiements compensatoires d'environ 23,6 millions de francs principalement au titre de l'altitude. Actuellement, une initiative demande la répartition de 90 % de ces paiements RPT pour la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques aux communes du Canton de Neuchâtel situées à une altitude élevée. Cela représenterait 21,2 millions de francs.

Dans le Canton de Neuchâtel, les domaines de charges excessives définis par la RPT sont en partie des tâches communales et en partie des tâches cantonales. Le domaine de dépenses décisif est la circulation routière. On peut donc supposer que les communes subissent des charges excessives particulières dues à l'altitude et qu'on peut les indemniser. Pour clarifier l'importance de ces charges excessives, une analyse approfondie a été effectuée. Celle-ci montre que l'altitude n'a d'effet sur les dépenses nettes par habitant que dans le domaine partiel du tourisme.

L'effet est certes significatif d'un point de vue statistique mais négligeable d'un point de vue économique. Ce résultat confirme les analyses du rapport de BSS de 2010. Il faut souligner qu'en raison du petit nombre de communes, il est difficile de montrer des liens statistiques. En outre, les liens entre les facteurs d'influence géo-topographiques et les dépenses sont souvent diffus, car la topographie joue certes un rôle dans de nombreux domaines, mais d'autres facteurs d'influence - en partie plus pertinents - peuvent également survenir. Si l'altitude avait une influence majeure, cela serait quand même visible sous forme d'une corrélation (partielle) haute et significative mais ce n'est pas le cas.

Nous interprétons donc, le résultat comme suit : l'altitude peut avoir une certaine influence sur les dépenses des communes ; cela est confirmé ponctuellement et justifie aussi la répartition de l'impôt sur les véhicules en fonction de l'altitude. Cependant, son influence sur les communes ne montre pas une intensité telle qu'une compensation de plus de 20 millions de francs sous l'angle des charges semble justifiée.

Recommandations

Nous recommandons de laisser l'ensemble du système de péréquation financière tel qu'il est. La conception correspond à un système moderne de péréquation financière et permet d'atteindre les buts de la péréquation financière. Un maintien du système actuel est d'autant plus recommandé qu'une grande réforme vient d'avoir lieu. Toutefois, nous pensons que les points suivants devraient faire l'objet d'une discussion :

- répartition des impôts communaux des personnes morales : Actuellement, cet instrument contient des éléments de ressources et de charges. Selon la théorie de la péréquation financière, il faudrait cependant les séparer pour garantir la transparence et le pilotage du système. De ce fait, à notre avis, on devrait discuter des questions suivantes sur le plan politique : le (premier) objectif de cet instrument est-il de réduire les charges excessives des communes ayant un nombre d'emplois élevé ou plutôt de redistribuer les ressources entre les communes ? Selon l'objectif fixé, des adaptations pourraient éventuellement avoir lieu.
- effet péréquatif : les disparités de ressources ont eu tendance à s'amenuiser au cours des dernières années ; en revanche, récemment, la redistribution a été renforcée avec l'augmentation du taux de réduction des écarts dans la péréquation des ressources. Eu égard à l'importance de la charge fiscale dans le canton et à la faible variance de la charge fiscale entre les communes, il faut, à notre avis, examiner d'un œil critique une augmentation de l'intensité de la compensation, parce qu'elle réduit la concurrence fiscale. L'ampleur de la redistribution est toutefois une question politique.

1. Introduction

1.1 But du mandat

Le système péréquatif intercommunal neuchâtelois est entré en vigueur en 2001. Il a été réformé en 2015 puis une nouvelle fois en 2020. Le but du présent rapport consiste à évaluer les modifications de la législation intervenues en 2015 et 2020 sur le plan conceptuel et en comparant le modèle neuchâtelois à celui adopté par d'autres cantons. Un accent particulier sera mis sur la thématique des charges géo-topographiques.

1.2 Méthodologie

Du point de vue méthodologique, l'appréciation de la péréquation financière s'effectue selon la théorie économique de la péréquation financière et au moyen d'analyses statistiques :

- théorie économique : pour apprécier la péréquation financière et la compensation des charges, on examine si les exigences faites à un système moderne selon la théorie économique sont remplies. Un critère décisif, pour ce faire, est le principe 1 objectif = 1 instrument. Appliqué à la péréquation financière, cela signifie que la péréquation financière et la compensation des charges ne doivent pas être mélangées. En outre, il est important d'éviter que les communes ne puissent influencer les paiements compensatoires par leurs décisions et d'offrir des incitations négatives. Enfin, sont pertinents des principes comme : transparence, pilotage et prévisibilité.
- évaluations statistiques : les évaluations des données se réfèrent à la situation actuelle ainsi qu'aux évolutions temporelles ou aux comparaisons intercantonales. En outre, nous mettons l'accent sur les analyses statistiques portant sur l'influence de l'altitude sur les charges des communes.

2. Conception de la péréquation financière

2.1 Evolution

La péréquation financière est entrée en vigueur dans le Canton de Neuchâtel en 2001. Au cours des dernières années, deux réformes ont été mises en œuvre :

- la réforme de 2015 a permis d'effectuer des ajustements dans la péréquation des ressources. Les calculs ont été corrigés et d'autres impôts pris en compte. En outre, les tâches ont été redistribuées entre le canton et les communes.
- la réforme de 2020 a introduit une nouvelle conception de la compensation des charges. Pendant que les charges de centre (culture/sport) sont indemnisées par le biais de la loi sur la péréquation financière, la compensation des charges excessives est, et cela est nouveau, indemnisée séparément, c'est-à-dire pour chaque domaine. En outre, on a augmenté le taux de réduction des écarts au titre de la péréquation des ressources et la redistribution dans le cadre de la répartition des impôts communaux des personnes morales.

2.2 Instruments

La péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel se compose d'instruments fixés dans la loi sur la péréquation financière et d'instruments de péréquation spécifiques à différents domaines en dehors de la loi sur la péréquation financière.

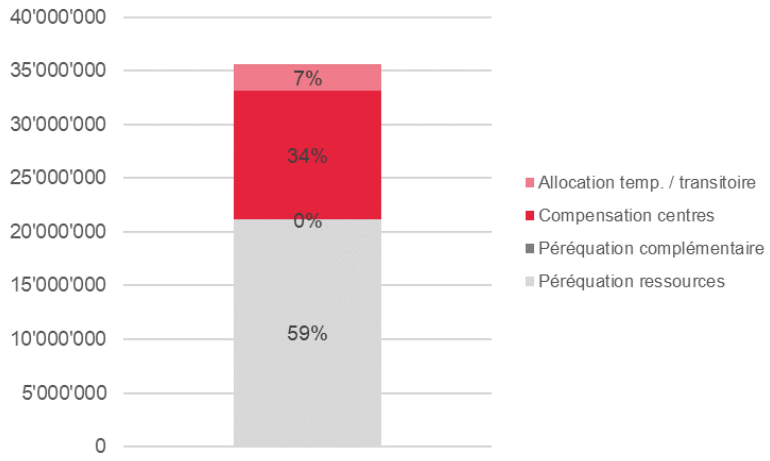
Instruments dans la loi sur la péréquation financière

Trois instruments de péréquation sont définis dans la *Loi sur la péréquation financière intercommunale* :

- péréquation des ressources entre les communes (péréquation horizontale)
- péréquation complémentaire (dotation minimale, financée par l'Etat)
- compensation des charges de centre (financée par l'Etat)

Pour amortir le changement de système, des dispositions transitoires (allocation temporaire / dispositions transitoires) sont applicables au cours des premières années suivant l'entrée en vigueur de la péréquation financière adaptée. Le volume de la péréquation était de 36 millions de francs en 2020. Soit environ 200 francs par habitant. La péréquation des ressources avec environ 21 millions de francs représente la part la plus importante, suivi de la compensation des charges de centre (12 millions de francs) et des dispositions transitoires (2,5 millions de francs). Actuellement, aucune commune n'a besoin de contribution au titre de la dotation minimale (c'est-à-dire de la péréquation complémentaire : 0 franc).

Figure 1 **Péréquation financière intercommunale, 2020**



Source : données du Canton de Neuchâtel.

En 2020, sept communes ont versé des contributions au titre de la péréquation des ressources et 24 communes ont reçu des paiements compensatoires à ce titre. Les autres instruments sont des financements verticaux (c'est-à-dire par le canton).

Tableau 1 Communes bénéficiaires et contributrices, 2020

	Communes contributrices	Communes bénéficiaires
Péréquation ressources	7	24
Péréquation complémentaire	-	-
Compensation des charges de centre*	-	3
Allocation temporaire / Disposition transitoire	-	27

Source : données du Canton de Neuchâtel. * Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle.

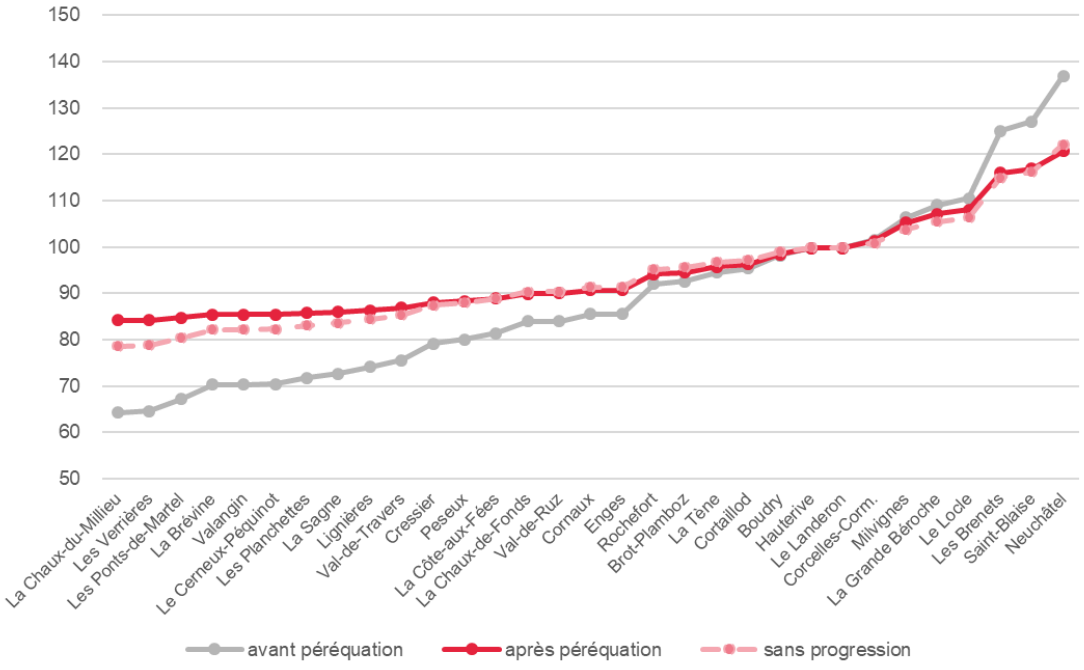
Péréquation des ressources entre les communes

La péréquation des ressources entre les communes est basée sur le principe que les communes fortes versent des contributions aux communes financièrement faibles. Lors des calculs, on n'utilise pas les ressources fiscales effectives mais les ressources fiscales harmonisées, pour que le coefficient d'impôt d'une commune soit ainsi sans influence sur les paiements compensatoires.

Au total, les communes financièrement fortes payent des contributions à hauteur de 40 % de leur capacité financière supérieure à la moyenne. Toutefois, ce principe ne vaut que pour la somme de toutes les communes financièrement fortes, parce qu'une progression est appliquée. Celle-ci a pour effet que les communes financièrement très fortes versent plus de 40 % de leur capacité fiscale dans la péréquation des ressources et que les communes ayant une capacité financière très légèrement au-dessus de la moyenne versent moins. Ce principe s'applique aussi aux communes bénéficiaires. La progression entraîne ainsi une redistribution au sein des communes bénéficiaires et des communes contributrices (les communes à capacité financière particulièrement faible reçoivent un peu plus et pour cela les communes à capacité financière légèrement faible un peu moins par rapport à ce qu'elles recevraient sans progression). Celle-ci a pour conséquence que les communes financièrement très faibles sont amenées à un niveau plus élevé que celui qui serait atteint sans progression.

La figure ci-après donne une représentation graphique de la manière dont la péréquation des ressources agit.

Figure 2 Péréquation des ressources, 2020



Source : données du Canton de Neuchâtel. Pour les calculs / formules exactes, comp. Loi sur la péréquation financière intercommunale, annexe 1.

Péréquation complémentaire

Dans un deuxième temps, on élève le revenu fiscal moyen des communes quand leurs ressources fiscales n'atteignent pas encore 79 %. Cette dotation minimale est financée par le canton. Actuellement, aucune commune n'a besoin de contribution au titre de la dotation minimale. Remarque : l'une des raisons est la progression de la péréquation des ressources entre les communes. En 2020, en l'absence d'une telle progression, deux communes auraient été en dessous du seuil de 79 % et auraient eu droit à un soutien complémentaire par le canton.

Compensation des charges de centre

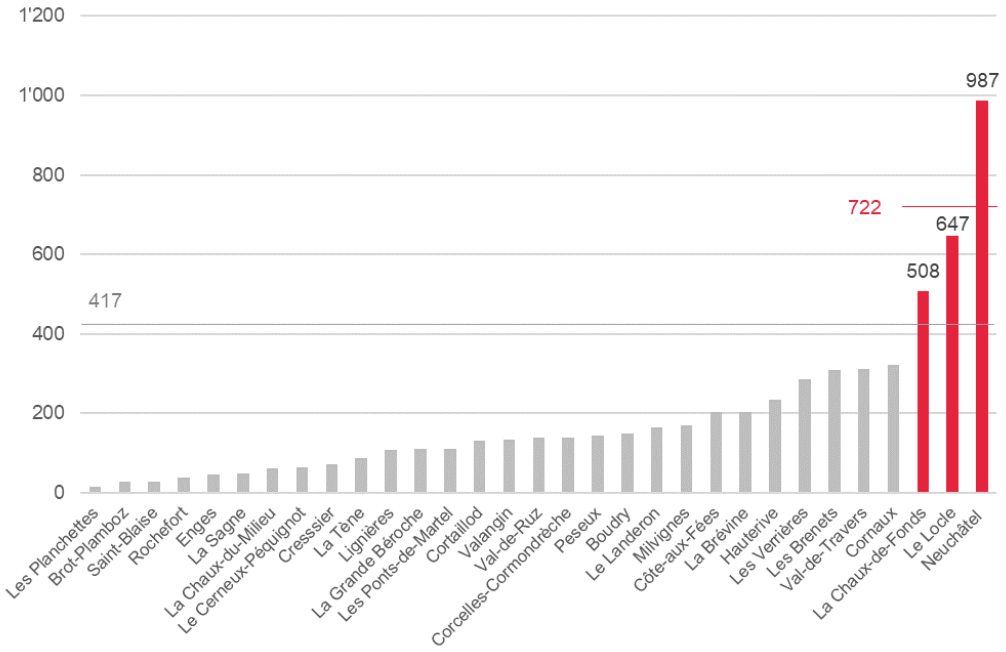
La compensation des charges de centre est accordée à titre forfaitaire et s'élève à 6 millions de francs pour le centre : ville de Neuchâtel ainsi que respectivement à 6 millions pour le centre La Chaux-de-Fonds et le centre Le Locle.[1] Il faut souligner que la ville de Neuchâtel dépense 25 % pour les syndicats intercommunaux.

L'indemnisation a lieu pour des prestations dans les domaines culture, sport et loisirs pour lesquels il existe un intérêt cantonal et que les centres fournissent, sans recevoir une indemnisation intégrale, aux habitants du canton, même si ceux-ci/celles-ci ne résident pas dans leur commune (effets de débordement/spillovers, c'est-à-dire effets d'externalité territoriale). Il est donc correct que ce financement incombe au canton. Ceci est d'autant plus vrai qu'une offre importante dans les domaines culture/loisirs augmente l'attractivité des centres et contribue à une densification et

[1]A partir de 2024, l'indemnisation annuelle sera augmentée pour atteindre respectivement 6,5 millions de francs soit au total 13 millions de francs. On ne prendra pas en compte ici, l'indemnisation temporaire de La Chaux-de-Fonds, parce qu'il s'agit d'une analyse de système « en fonctionnement régulier ».

à un mitage moindre - un objectif qui est dans l'intérêt du canton. Les prestations supplémentaires de centre sont visibles dans la figure ci-après. Les trois communes présentent des dépenses nettes moyennes de 722 francs par habitant ; pour l'ensemble des communes ce montant s'élève à 417 francs.

Figure 3 Dépenses nettes par habitant, culture, sport, loisirs, 2018



Source : données du Canton de Neuchâtel.

La figure donne des indications sur les prestations supplémentaires offertes par les centres. Dans le cadre de cette étude, il n'est toutefois pas possible de dire quelles prestations supplémentaires doivent être indemnisées parce qu'il s'agit de prestations de centre ayant une signification supra-régionale ou intercommunale (c'est-à-dire qui sont régulièrement utilisées par une population extra-communale et qu'il faut donc considérer comme des prestations de centre). La fixation du montant de l'indemnisation est une décision politique. Pour déterminer les prestations supplémentaires ouvrant droit à une indemnisation, il serait nécessaire de procéder à une analyse détaillée du nombre d'utilisateurs de ces institutions. De ce fait, la présente analyse ne peut donc fournir qu'une estimation grossière. Nous supposons en l'occurrence que les dépenses supérieures à la moyenne des centres correspondent à leurs prestations de centre. Ce n'est vraisemblablement pas le cas parce que les centres en raison des préférences de leur population résidente ou en raison de leur capacité financière plus grande offrent souvent un choix plus grand de prestations culturelles et de loisirs (dépenses librement choisies). Cela est vraisemblablement le cas pour la ville de Neuchâtel dans une mesure plus grande que pour les centres La Chaux-de-Fonds / Le Locle ; parce que la ville de Neuchâtel est la commune ayant la plus forte capacité financière. Les 25 millions de francs de prestations supérieures à la moyenne représentent ainsi un montant maximal et nous nous attendrions à ce que l'indemnisation des prestations de centre soit moins élevée. C'est le cas. L'indemnisation s'élève au total à environ la moitié des prestations supplémentaires. Si on examinait les centres de manière différenciée, des différences apparaîtraient :

pour les centres La Chaux-de-Fonds / Le Locle, les dépenses supplémentaires sont entièrement compensées, pour la ville de Neuchâtel seulement un tiers environ.[2] Dans quelle mesure cela est-il justifié d'un point de vue matériel, on ne peut pas en juger ici.

Tableau 2 Compensation des charges de centre

	Centres
Dépenses nettes par habitant (culture, sport, loisirs) (3 communes)	722 CHF
Dépenses nettes par habitant (culture, sport, loisirs) en moyenne	417 CHF
Population (3 communes)	81 510
Dépenses supérieures à la moyenne*	25 millions CHF
Compensation des charges de centre	12 millions CHF
Part (= compensation / dépenses supérieures à la moyenne)	48 %

* Calcul : (722 CHF – 417 CHF) * 81 510 habitants.

Allocation temporaire / Disposition transitoire

Afin d'amortir le changement de système suite à la réforme de 2020, deux dispositions transitoires s'appliquent durant les années à venir :

- disposition transitoire : en 2020 et 2021, chaque année 1,5 millions de francs seront répartis entre les communes en fonction de leur altitude. La contribution est déterminée par le nombre d'habitants résidant au-dessus de 600 m (les habitants résidant au-dessus de 800 m comptent double).
- allocation temporaire : pour les années 2020 à 2023, la ville de La Chaux-de-Fonds reçoit 1 million de francs en plus de l'indemnisation pour les prestations de centre.

Remarque : les dispositions transitoires ne sont pas prises en considération lors de l'appréciation ci-après de la péréquation financière et notamment lors des analyses de comparaisons intercantonales (comp. Chapitre 4) parce que la péréquation financière doit être analysée « en fonctionnement régulier ».

[2] Cela s'explique aussi par l'utilisation de moyennes pondérées. Si on prenait en compte les moyennes non pondérées, alors les valeurs seraient moins élevées. Mais cela ne changerait en rien la déclaration fondamentale que La Chaux-de-Fonds et Le Locle bénéficient du remboursement d'une partie plus élevée que la ville de Neuchâtel.

Instruments en dehors de la loi sur la péréquation financière

En complément des instruments cités ci-dessus, il y a d'autres instruments de péréquation qui sont réglés en dehors de la loi sur la péréquation financière. Ils peuvent être répartis en trois catégories (compensation horizontale des charges, répartition des charges, répartition fiscale).

Compensation horizontale des charges : les communes ayant des charges moins importantes versent des contributions aux communes ayant des charges importantes.

Education :

- 55 % des traitements du personnel enseignant sont compensés par une compensation horizontale.
- les cercles scolaires avec des coûts par habitant supérieurs à la moyenne reçoivent la différence avec la moyenne. Les cercles scolaires avec des coûts par habitant inférieurs à la moyenne paient la différence avec la moyenne.

Répartition des charges : le canton et les communes financent un domaine conjointement. Les contributions des communes sont également calculées en tout ou partie en fonction de la population, c'est-à-dire que la charge est la même pour toutes les communes.

Structures d'accueil :

- les communes financent conjointement 80 % des coûts.
- une moitié du financement est effectuée par des contributions en fonction de la population (moins de 500 habitants).
- une moitié du financement est effectuée selon le nombre de jours.

Transports publics :

- les transports publics sont financés conjointement par le canton et les communes.
- les communes contribuent à hauteur de 40 % en fonction de leur population et pour 60 % en fonction de l'offre de transports publics.

Facture sociale :

- le domaine social est financé conjointement par le canton et les communes.
- les communes versent leurs contributions en fonction de leur population.

Répartition fiscale : dans le Canton de Neuchâtel, il y a une redistribution de la part communale de la taxe sur les véhicules ainsi que d'une partie de l'impôt communal des personnes morales.

Taxe sur les véhicules :

- l'impôt est réparti entre les communes en fonction de la longueur des routes.
- pour ce faire, une pondération est faite pour tenir compte de l'altitude et de la situation des routes communales.

Impôt communal des personnes morales :

- un tiers de l'impôt est réparti entre les communes en fonction du nombre d'emplois.
- deux tiers de l'impôt vont aux communes selon leur origine (pas de redistribution).

La répartition fiscale - un instrument de péréquation des ressources et de compensation des charges ?

Taxe sur les véhicules

La répartition de la part communale de la taxe sur les véhicules est effectuée en tenant compte de la longueur des routes, une pondération est faite pour tenir compte de l'altitude et de la situation. Il convient de noter que la taxe sur les véhicules doit être affectée exclusivement au domaine routes. Les communes reçoivent une partie de la taxe sur les véhicules pour couvrir leurs dépenses. Celle-ci est plus élevée pour les communes dont la charge est plus lourde (pour un produit de l'impôt identique). En sachant p. ex. que les communes situées à une plus haute altitude ont - pour des raisons structurelles - des charges plus importantes que les communes situées à une altitude moindre. Il en résulte une redistribution entre les communes avec ou sans charges excessives et il s'agit ainsi d'une compensation des charges.

Impôt communal des personnes morales

En ce qui concerne la redistribution de l'impôt communal des personnes morales, la réponse est plus compliquée. En théorie, on applique un principe similaire : l'impôts est (re)distribué pour un tiers en fonction du nombre d'emplois. A notre avis, cela a le caractère d'une compensation de charges, mais le résultat montre que l'on peut également le justifier sous l'angle de la péréquation des ressources.

- Sous l'angle de la péréquation des ressources : les communes financièrement faibles (= communes ayant des revenus ou des ressources faibles) profitent de la péréquation des ressources. Du point de vue du Canton de Neuchâtel, il s'agit d'une compensation des ressources. Parce que *le résultat* est que cet instrument permet une compensation entre les communes ayant des ressources faibles et celles ayant des ressources fortes. Remarque : toutefois, la redistribution est moins importante qu'elle ne le serait p.ex. si la répartition était faite en fonction de la population.
- Sous l'angle de la compensation des charges : les communes supportant des charges excessives (= communes ayant des dépenses ou charges importantes) profitent de la compensation des charges. Si le nombre d'emplois sert d'indicateur pour les charges excessives, alors il s'agit d'un instrument de compensation des charges. À notre avis, ceci peut être ainsi justifié : les emplois engendrent des charges excessives p. ex. dans le domaine des transports et des infrastructures des communes mais aussi du bruit et des embouteillages. Pour cette raison, le Canton de Lucerne a une compensation de charges pour infrastructures qui attribue des indemnisations aux communes ayant une grande densité d'emplois (rapport entre le nombre de personnes travaillant dans les 2nd et 3e secteurs économiques et la population).[3]

[3] Une étude effectuée à la demande du Locle estime à 1,3 millions de francs par an les dépenses dues à la présence d'entreprises. De surcroît, s'y ajoutent des effets externes comme p. ex. la pollution sonore. comp. Jeanrenaud, C., Voillat, F. (2012) : Estimation des coûts attribuables à la présence d'entreprises au Locle, mandat de la commune du Locle.

À notre avis, la construction de l'instrument correspond davantage à une compensation de charges. C'est ce que montre un examen en situation extrême : une commune sans entreprise / emploi ne recevrait aucun montant à titre de compensation - du point de vue de la compensation des charges cela est correct (elle n'a pas de charge), cela serait contredit par la logique de la péréquation des ressources. De même la situation fictive de deux communes disposant de ressources fiscales différentes mais ayant le même nombre d'emplois, le confirme : toutes les deux recevraient le même montant au titre de la compensation des « emplois » : du point de vue des charges cela est de nouveau correct (elles ont les mêmes charges) mais du point de vue de la péréquation des ressources, la commune financièrement la plus faible devrait recevoir un montant plus élevé. Toutefois, la perspective charges rendrait nécessaire une modification de la péréquation financière : si la répartition fiscale correspond à une compensation des charges, alors elle doit s'effectuer indépendamment de la péréquation des ressources. Cela veut dire que dans l'indice des ressources, on ne doit pas prendre en compte les recettes fiscales effectives *après* compensation des « emplois » mais les recettes fiscales effectives *avant* compensation. Dans la logique actuelle de la péréquation des ressources, le mode de calcul est cependant correct sinon les recettes avant compensation conduiraient à une double indemnisation.

Les instruments en dehors de la loi sur la péréquation financière intercommunale ont les volumes de compensation suivants :

- compensation horizontale des charges : environ 2 millions de francs (contributions aux cercles scolaires)
- taxe sur les véhicules : en 2020, 1,5 millions de francs ont été répartis entre les communes.
- impôt communal des personnes morales : environ 12 millions de francs (à comparer avec la situation où la totalité de l'impôt communal des personnes morales est distribuée selon le produit fiscal, c-à-d. une situation sans redistribution).
- en ce qui concerne les répartitions des charges, il s'agit d'un financement conjoint des tâches qui a pour effet que les communes ne supportent plus de charges excessives parce que toutes les communes versent les mêmes cotisations en fonction de leur population (avec répartition totale des coûts comme p. ex. dans le domaine social).

Outre les différents instruments de compensation, la répartition des tâches entre le canton et les communes joue un rôle sur l'analyse de la péréquation financière. Si de nombreuses tâches sont centralisées, il faut - pour atteindre le même objectif - une péréquation financière moins importante que si de nombreuses tâches sont confiées de manière décentralisée à la responsabilité des communes. Ainsi, par exemple, le Canton de Neuchâtel est responsable du domaine de la santé et assume 100 % des coûts (hôpitaux, établissements médico-sociaux, services d'aide et de soins à domicile). En conséquence, il n'existe pas ou presque pas de disparités entre les communes et donc une compensation n'est pas nécessaire.

Clés de répartition canton - communes

La répartition fiscale entre les communes et le canton ne fait pas partie de la péréquation financière. Elle y est cependant étroitement liée ainsi que le démontre les explications ci-après.

Le Grand Conseil a harmonisé par décision du 2 décembre 2013 la répartition fiscale entre le canton et les communes. La clé de répartition fiscale est actuellement pour tous les impôts de 125 (canton) - 75 (communes), c'est-à-dire que la part des communes est de 37,5 %. Avec une exception, les communes reçoivent 75 % de l'impôt sur les rémunérations des frontaliers (canton : 50 / communes : 150). Il s'ensuit que cette clé de répartition inégale influence la répartition des ressources entre les communes et cette réglementation avantage les communes ayant beaucoup de frontaliers.

La réglementation de l'impôt sur les rémunérations des frontaliers est maintenue seulement à titre transitoire.[4] Elle a été prolongée deux fois et l'harmonisation devait être finalement mise en place avec la révision de la compensation des charges en 2020. Mais ce ne fut pas le cas. Lors de la révision de la compensation des charges, il est apparu que les communes qui subissent des pertes financières sont également celles qui seraient affectées négativement par l'harmonisation de l'impôt sur les rémunérations des frontaliers. Pour cela, on a décidé de renoncer à l'harmonisation, pour ne pas « surcharger » la réforme et pour ne pas mettre en danger la révision de la compensation des charges.[5]

Sur le plan conceptuel, on peut dire ce qui suit : comme cette réglementation d'exception n'est pas objectivement fondée mais est motivée par les effets de la répartition, il faudrait donc procéder à un ajustement. Il serait possible d'avoir une compensation éventuelle – voulue politiquement – pour les communes affectées négativement ; toutefois elle doit être conforme au système[6] et ne doit pas générer des distorsions.

[4] HARMONISATION DES CLÉS DE RÉPARTITION DES IMPÔTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES. Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'Etat et les communes (du 4 novembre 2013)

[5] PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE. Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi révisant le volet des charges de la péréquation financière intercommunale (du 14 novembre 2018)

[6] P. ex. dans le système existant, une augmentation de la progression dans le cadre de la péréquation des ressources, c'est-à-dire l'adaptation des paramètres de gestion (qui sont fixés politiquement mais pas empiriquement) serait conforme au système

2.3 Evaluation

Séparation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges

La péréquation financière du Canton de Neuchâtel satisfait au critère de séparation entre la péréquation des ressources et la compensation des charges. Différents instruments de péréquation permettent la péréquation des ressources et la compensation des charges et on n'utilise pas de compensation financière indirecte (ce serait, p. ex., le cas si des subventions dépendaient de la capacité financière). Toutefois, dans ce contexte, la redistribution de l'impôt communal des personnes morales doit être examinée d'un œil critique parce qu'elle contient, en fait, les caractéristiques d'une compensation des charges mais (aussi) parce qu'elle peut être considérée comme une péréquation des ressources.

Absence d'influençabilité / absence d'incitation négative

Le critère d'absence d'influençabilité / absence d'incitation négative comprend différentes dimensions :

- absence d'influençabilité des paiements compensatoires : en ce qui concerne l'absence d'influençabilité, il est essentiel que le calcul de la péréquation des ressources repose sur le potentiel fiscal et non pas sur les recettes fiscales effectives. C'est le cas dans le Canton de Neuchâtel. En outre, les indicateurs de compensation de la compensation des charges ne doivent pas être des grandeurs influençables ; ce point est également en grande partie satisfait. Une exception existe pour les indemnisations dans le domaine scolaire qui dépendent des coûts effectifs (compensation de la différence entre les coûts d'un cercle scolaire et les coûts moyens). Dans quelle mesure cela est-il problématique ; cela dépend si et dans quelle mesure les communes peuvent, somme toute, avoir une influence sur les coûts. Si les coûts sont en grande partie fixés par des directives, alors, il n'existe en pratique pas d'incitation négative. C'est le cas dans le domaine scolaire : les salaires du corps enseignant concernés par la compensation sont fixés au niveau cantonal.
- dotation minimale : la dotation minimale contient toujours des incitations négatives en ce sens qu'elle a pour effet que les communes bénéficiant de la dotation minimale ne sont pas encouragées à augmenter leurs ressources parce que cela ne modifie pas leur capacité fiscale (1 franc de capacité fiscale en plus, 1 franc en moins de dotation minimale). Si la dotation minimale est trop élevée, alors il n'y a aucune incitation à remplir les tâches de manière efficiente. En ce qui concerne l'incitation, il faut privilégier des dotations minimales faibles. C'est le cas dans le Canton de Neuchâtel. En ce qui concerne la conception, il faut en particulier mentionner la progression qui se traduit comme permettant d'atteindre la dotation minimale sans engendrer les incitations négatives mentionnées.
- ressources considérées : il n'y a pas d'incitation négative parce que la compensation des ressources prend en compte toutes les ressources pertinentes.[7]
- neutralité des fusions : un autre point dans cette thématique, c'est l'aménagement de la neutralité des fusions dans le système de péréquation financière cantonal. La situation sur ce point est largement satisfaisante dans le Canton de Neuchâtel. Une incitation négative substantielle

[7] C'est valable sous réserve de ce que la répartition fiscale des personnes morales en fonction du nombre d'emplois soit évaluée comme péréquation des ressources. S'il s'agissait d'une composante de la compensation des charges, il faudrait tenir compte des ressources avant compensation lors du calcul de l'indice de ressources.

semble invraisemblable à la lumière des activités de fusion des dernières années (2011 : 53 communes, 2020 : 31 communes). En ce qui concerne l'indemnisation des charges pour les structures d'accueil, nous émettons une petite réserve ; leur financement s'effectue à chaque fois après déduction de 500 habitants (c-à-d. les très petites communes ne versent aucune contribution dans ce pot). Toutefois, il existe des raisons substantielles en faveur d'une telle réglementation.[8]

Principaux critères : transparence et pilotage

Le calcul des paiements compensatoires est transparent. Certes, la progression rend un peu plus difficile la traçabilité du calcul de l'indice des ressources. Toutefois, elle présente beaucoup d'avantages substantielles, qui, selon nous, pèsent plus lourd que la complexité du mode de calcul. Par ailleurs, le mode de calcul est inscrit dans une annexe de la loi sur la péréquation financière et il est, donc, de ce fait très largement transparent.

Ce qui, selon nous, rend le pilotage du système plus difficile, c'est que les instruments de péréquation financière sont mis en œuvre à travers un grand nombre d'instruments différents (dans et en dehors de la loi sur la péréquation financière). Certes, cela octroie une plus grande flexibilité et permet de mieux rendre compte de la dynamique des domaines (que si, p. ex. il fallait à chaque fois réformer toute la péréquation). Mais les effets des instruments de péréquation sont ainsi dans l'ensemble plus difficiles à déterminer. Cependant, en ce qui concerne les instruments de compensation des charges, ce qui est déterminant à notre avis, c'est que les domaines ayant des charges excessives soient entièrement pris en compte. C'est en principe le cas, il existe des instruments de compensation dans tous les domaines où les communes ont des charges excessives.

[8] Il n'y a pas d'offre dans les communes très petites parce qu'on y utilise des structures informelles. Comp. Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant révision du volet des charges de la péréquation financière intercommunale (le 14 novembre 2018).

Conclusions intermédiaires

La loi sur la péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel contient trois instruments :

- péréquation des ressources entre les communes (péréquation horizontale)
- péréquation complémentaire (dotation minimale, financée par l'Etat)
- compensation des charges de centre (financée par l'Etat)

En outre, il existe en dehors de la loi sur la péréquation financière des instruments ayant une fonction de compensation dans les domaines suivants : éducation, structures d'accueil, transports publics, facture sociale, taxe sur les véhicules, impôt des personnes morales.

La conception de la péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel correspond en grande partie aux exigences d'un système moderne selon la théorie économique : la force et la particularité du système de péréquation financière intercommunal est à notre avis, la progression de la péréquation des ressources (ce qui en pratique rend superflu une dotation minimale qui comprend des incitations négatives). D'un point de vue théorique, le seul point critique est la répartition d'une partie de l'impôt des personnes morales en fonction du nombre d'emplois, parce qu'il n'est pas clair de quel type d'instrument il s'agit. En outre, cela rend plus difficile la traçabilité et la transparence de l'ensemble du système.

3. Réalisation des objectifs

En plus de l'analyse conceptuelle de la péréquation financière, on doit pouvoir la mesurer par ses objectifs. Ceux-ci sont définis dans la *Loi sur la péréquation financière intercommunale* (art. 1) :

Elle vise à :

a. renforcer la solidarité entre les communes ;
b. redistribuer plus équitablement les ressources fiscales entre elles ;
c. donner à chaque commune les moyens d'assumer ses tâches de manière autonome.

3.1 Solidarité

Charges

Du côté des charges, de grands domaines de tâches sont financés solidairement : au moyen d'une compensation horizontale (écoles), conjointement par les communes au moyen de contributions en fonction de la population (social) ou elles relèvent même de la compétence du canton (santé).

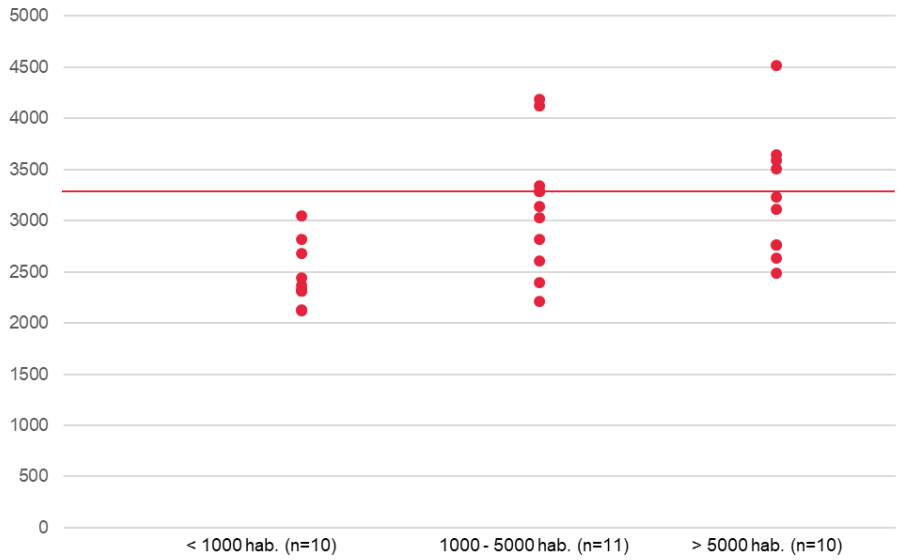
Ressources

En ce qui concerne les ressources, actuellement l'ensemble de la péréquation des ressources est financé horizontalement. Pour ce faire, la péréquation des ressources s'oriente sur la répartition et non sur le niveau absolu de capacité financière. Cela veut dire que si cela va mieux ou plus mal pour toutes les communes, alors soit elles en profitent soit elles le subissent toutes. Ainsi la péréquation des ressources est déjà dans sa construction un instrument de solidarité.

Il en résulte une compensation entre les communes financièrement fortes et les communes financièrement faibles. La progression conduit en outre à une compensation au sein des communes contributrices et, le cas échéant, des communes bénéficiaires. Les communes financièrement très fortes contribuent davantage que les communes financièrement peu fortes (il en va de même pour les communes financièrement faibles). Indirectement, il en résulte aussi une compensation selon la taille des communes et entre les régions. Ainsi la capacité financière des petites communes est tendanciellement plus faible que celle des communes moyennes et grandes. La ville de Neuchâtel est la commune qui a la capacité financière la plus forte du canton. Elle supporte 85 % des contributions à la péréquation des ressources. Une modification de la capacité financière de la ville aurait - en raison de son importance - des effets substantiels sur la péréquation financière.[9]

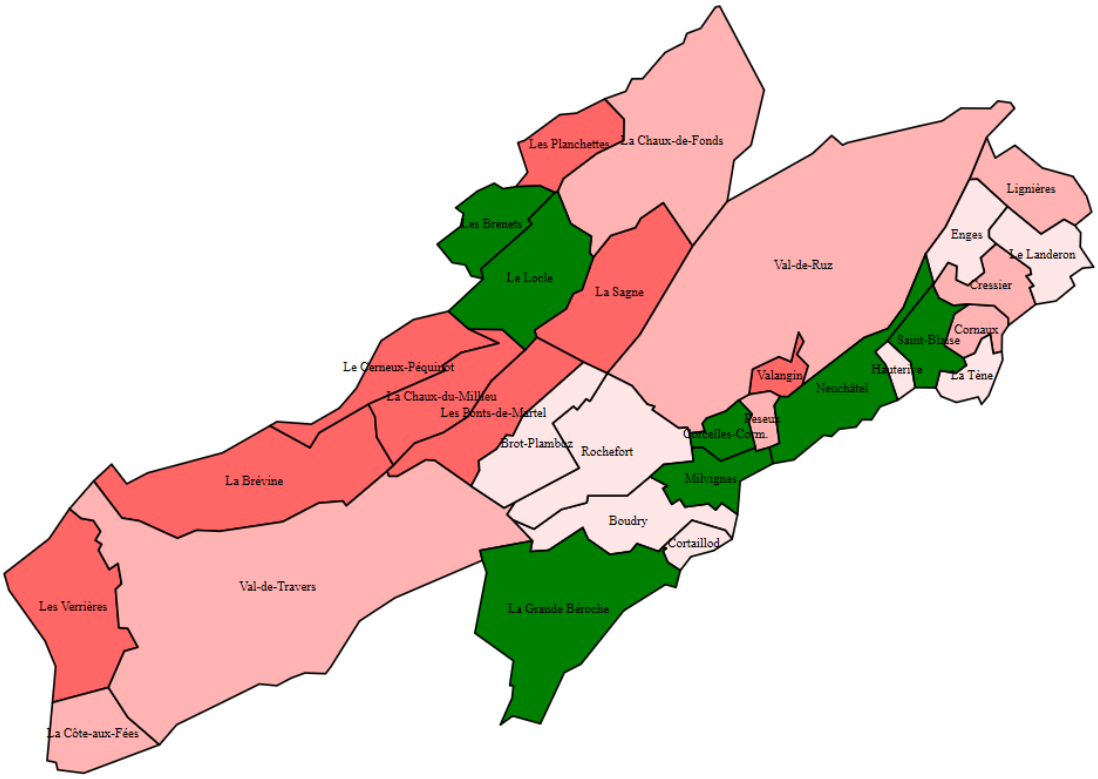
[9] Si la ville avait seulement une capacité financière moyenne, cela aurait, par exemple, les effets suivants : les volumes de compensation seraient réduits de moitié - en gardant les mêmes facteurs de calcul. 13 communes (au lieu de 7 aujourd'hui) devraient faire des contributions en tant que communes contributrices. Le montant des cotisations versé par la deuxième commune contributrice (aujourd'hui) devrait être doublé.

Figure 4 Revenu fiscal harmonisé avant péréquation des ressources, 2020



Source : données du Canton de Neuchâtel. Remarque : la compensation par répartition de l'impôt des personnes morales est déjà prise en compte.

Figure 5 Revenu fiscal harmonisé avant péréquation des ressources, régions, 2020



Source : données du Canton de Neuchâtel. En vert = ressources supérieures à la moyenne, en rouge = ressources inférieures à la moyenne. Remarque : la compensation par répartition de l'impôt des personnes morales est déjà prise en compte.

Ampleur de la solidarité

Le système de péréquation financière modifie la dotation en ressources et donc, par conséquent, l'attractivité des communes. L'ampleur de la redistribution par péréquation des ressources est une question politique. Cependant, elle est problématique si elle conduit à des incitations négatives (modification des comportements) ou compromet l'autonomie financière.

Incitations négatives possibles pour les communes contributrices :

- un taux de réduction des écarts très élevé serait problématique parce qu'il supprimerait toute incitation à augmenter les ressources (car celles-ci sont immédiatement prélevées).
- dans le Canton de Neuchâtel, le taux de réduction des écarts total est de 40 % (en raison de la progression, cette valeur est de 44 % au maximum pour certaines communes). C'est assez élevé mais acceptable.

Incitations négatives possibles pour les communes bénéficiaires :

- d'un point de vue théorique, une dotation minimale est plutôt critique, parce qu'elle supprime toute incitation à augmenter les ressources (l'augmentation des ressources est immédiatement compensée par des compensations de péréquation complémentaire moindres).[10]
- dans le Canton de Neuchâtel, cela ne pose aucun problème pour deux raisons. Tout d'abord, la dotation minimale est de 79 %, une valeur qui peut être considérée comme modérée et acceptable du point de vue de l'incitation. En outre, il est pertinent de regarder le nombre de communes recevant une dotation minimale. Il est de 0 - aucune commune n'est dépendante de la péréquation complémentaire, ce qui peut être considérée comme très positif.

Atteinte possible de l'autonomie financière :

- une grande solidarité peut avoir pour effet une autonomie financière moindre et empêcher les adaptations structurelles. Cela serait le cas, si les communes étaient dépendantes dans une grande mesure de la péréquation financière, c'est-à-dire, par exemple, si la moitié ou plus de leurs revenus provenaient des paiements au titre de la péréquation financière. En conséquence, elles ne pourraient pas l'influencer et leur autonomie financière serait largement restreinte.
- dans le Canton de Neuchâtel, la médiane des contributions au titre de la péréquation financière est d'environ 10 % des recettes fiscales (max. environ 30 %). Ces valeurs sont relativement basses et peu problématiques du point de vue de l'incitation.
- en outre, le grand nombre de fusions de communes (2011 : 53 communes, 2020 : 31 communes) n'indique pas un comportement structurel problématique.

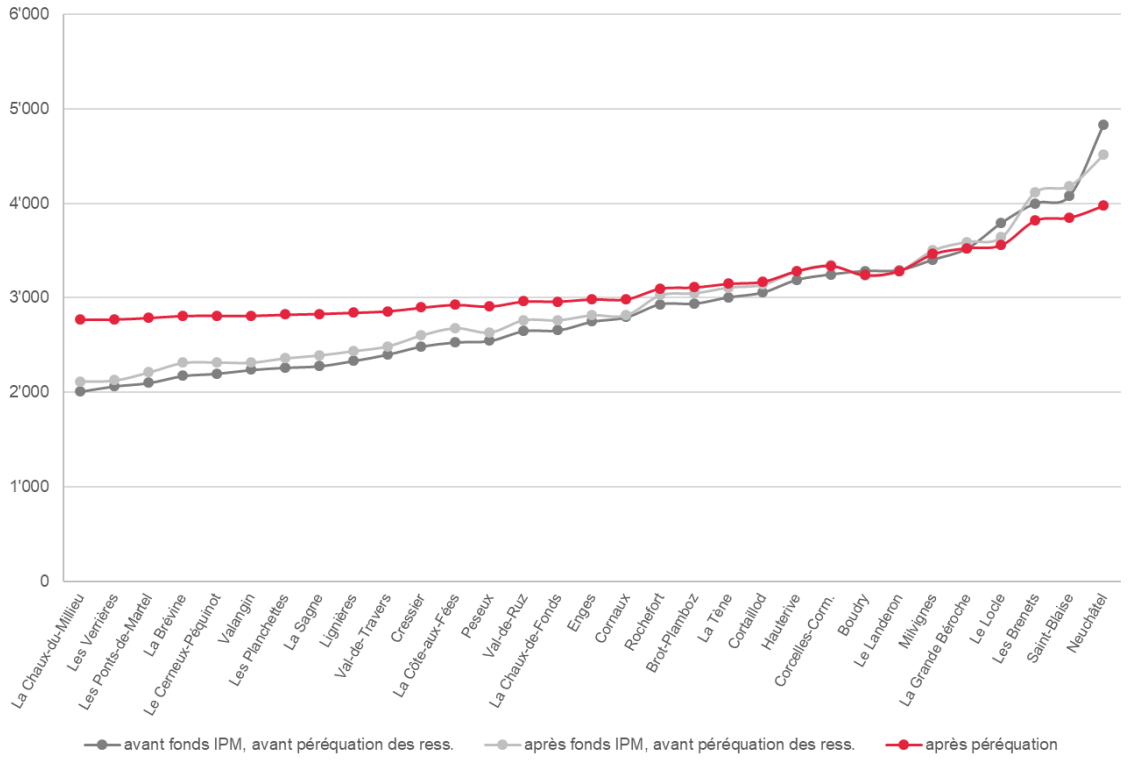
[10] Dans quelle mesure, il est possible dans la pratique d'attirer effectivement de nouveaux contribuables, c'est une autre question. D'un point de vue conceptuel, il est important que les incitations soient fixées de telle sorte que cela en vaille la peine.

3.2 Réduction des disparités

La figure ci-après présente les disparités en ce qui concerne la capacité fiscale avant et après la péréquation des ressources. Trois valeurs du revenu fiscal harmonisé sont représentées pour chaque commune :[11]

- situation antérieure (gris foncé) : revenu fiscal harmonisé avant redistribution d'une partie de l'impôt communal des personnes morales et avant péréquation financière.
- compensation 1 (gris) : revenu fiscal harmonisé après redistribution d'une partie de l'impôt communal des personnes morales mais avant péréquation financière.
- compensation 2 (rouge) : revenu fiscal harmonisé après redistribution d'une partie de l'impôt communal des personnes morales et après péréquation financière.

Figure 6 Revenu fiscal harmonisé, avant et après péréquation des ressources, 2020



Source : données du Canton de Neuchâtel.

Il s'avère que le Canton de Neuchâtel a déjà avant la péréquation financière une disparité plutôt faible. A cet effet, il faut noter que la ville de Neuchâtel est la commune financièrement la plus forte - la deuxième plus grande commune avec environ 20 % de la population. En outre, il n'y a

[11]Remarque : comme déjà mentionné, la répartition fiscale n'est ici pertinente que si elle est considérée comme un élément du côté des ressources, c'est-à-dire comme instrument de distribution des ressources. Quand elle est évaluée comme instrument du côté des charges, il ne faudrait pas en tenir compte ici - tout comme on ne prendra pas en considération p. ex. les effets de la péréquation des charges dans les domaines scolaire ou indemnisation des prestations de centre.

pas de « valeur aberrante » vers le haut, c'est-à-dire qu'aucune commune n'est financièrement très forte, comme c'est souvent le cas dans d'autres cantons (comp. les chapitres ci-après). Les disparités sont encore réduites par la péréquation des ressources et la répartition fiscale.

Les deux instruments de péréquation agissent comme suit :

compensation 1 (compensation de la répartition fiscale) :

- l'écart de l'indice des ressources (= max. / min.) est réduit de 240 % à 213 %.
- quelques communes financièrement fortes reçoivent des contributions dans le cadre de la compensation. La répartition fiscale modifie également le classement des communes en ce qui concerne leur force fiscale. Les modifications sont certes (actuellement) faibles mais d'un point de vue théorique cela est problématique. La raison : les communes ne sont pas incitées à augmenter leurs ressources (dans le cas les personnes morales) s'il est possible que, de ce fait, leur situation soit péjorée par la compensation.

compensation 2 (péréquation des ressources) :

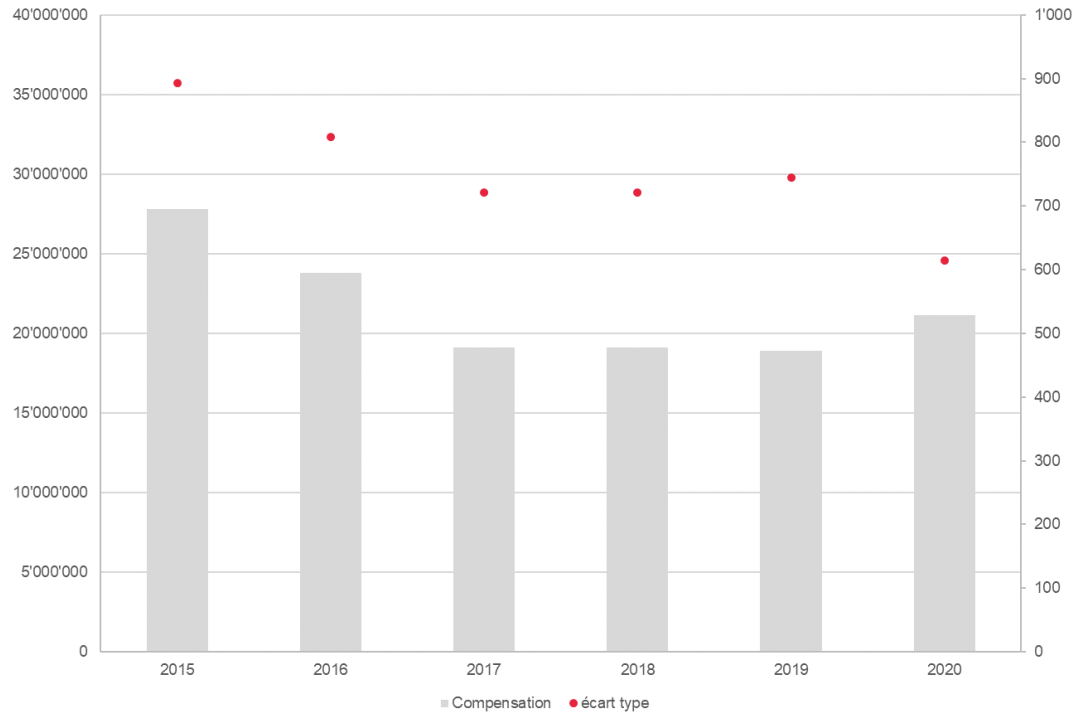
- l'écart de l'indice des ressources (= max. / min.) est réduit de 213 % à 143 %.
- le rapprochement des valeurs maximales et minimales est plus fort avec la progression que sans cette progression.
- la péréquation financière ne modifie pas le classement des communes en ce qui concerne leur force fiscale par rapport à la situation après la 1re compensation.

Evolution temporelle

Si l'on examine l'évolution depuis 2015, on constate tout d'abord une diminution, puis une évolution constante et enfin une augmentation du volume des compensations de la péréquation des ressources.

L'évolution entre 2015 et 2019 correspond alors avec une diminution des disparités (écart type du revenu fiscal harmonisé, comp. figure ci-après et tableaux en annexe), celle entre 2019 et 2020 à une modification des bases légales : par rapport à l'année précédente, le taux de réduction des écarts dans la péréquation des ressources augmente de 33 % à 44 %. De ce fait, le volume des compensations augmente de 18,9 à 21,1 millions de francs. L'effet de compensation augmente encore plus parce que les disparités entre les communes (à cause des fusions de communes) ont davantage diminué.

Figure 7 Péréquation des ressources, évolution



Source : données du Canton de Neuchâtel. Echelle de droite : écart type revenu fiscal harmonisé (mesure de la variance).

3.3 Assumer les tâches

Ressources

Avec la péréquation complémentaire on dispose d'un instrument qui met à la disposition de chaque commune une dotation minimale. La dotation minimale est de 79 % des ressources moyennes. Si une commune se trouve en dessous de cette valeur, le canton procède à un « relèvement ». Il existe donc un instrument pour doter les communes de ressources même si actuellement aucune commune n'en a besoin.

Charges

En théorie, les dépenses supérieures à la moyenne par habitant en ce qui concerne les besoins de base doivent être (en partie) couvertes par la compensation des charges. Sinon, il serait possible qu'une commune dispose certes d'une dotation en ressources suffisantes mais qu'en raison de charges élevées - pour des raisons structurelles - ces ressources ne suffisent pas pour couvrir les dépenses nécessaires et, le cas échéant, à l'accomplissement de leurs tâches. En pratique, le Canton de Neuchâtel indemnise plusieurs charges excessives. Concrètement dans les domaines scolaire, accueil extrafamilial, routes, transports publics et social. Par ailleurs, un domaine (santé) par principe coûteux et dynamique relève de la responsabilité du canton. Enfin les prestations de centre sont également indemnisées. C'est-à-dire que, d'un point de vue péréquatif, ces instruments permettent de compenser les coûts structurels excessifs des communes et contribuent ainsi à l'accomplissement des tâches.

Conclusions intermédiaires

Objectif 1 - solidarité : la conception de la compensation des ressources (financement horizontal, orientation sur la répartition et non sur des valeurs absolues) crée une solidarité entre les communes financièrement fortes et les communes financièrement faibles. En outre, la compensation a également pour effet une solidarité par taille et entre les régions. Les éléments de la compensation des charges renforcent également la solidarité.

Objectif 2 - réduction des disparités : le Canton de Neuchâtel présente déjà avant les différents instruments de péréquation une disparité de ressources entre les communes relativement faible. À cet effet, il faut considérer que la commune financièrement la plus forte est aussi la deuxième plus grande commune. Les différences sont encore réduites par la péréquation financière. D'un point de vue conceptuel, la répartition d'une partie de l'impôt communal des personnes morales en fonction du nombre d'emplois est problématique parce qu'elle modifie le classement des communes en ce qui concerne leur force financière. En outre, « cette compensation avant la compensation » rend plus difficile la transparence et le pilotage du système.

Objectif 3 - accomplissement des tâches : tant pour les ressources que pour les charges, il existe des instruments garantissant que les communes puissent accomplir leurs tâches. Ce sont d'une part l'instrument de la dotation minimale (recettes) et d'autre part l'indemnisation des charges excessives dans chaque domaine (dépenses).

4. Comparaison intercantonale

Pour pouvoir classer le système de péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel, on va dans le présent chapitre faire une comparaison intercantonale avec les cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Vaud.[12] En annexe se trouve un bref aperçu du système de péréquation financière des autres cantons de référence.

4.1 Système

La péréquation financière dans les autres cantons de référence est représentée ci-après. On y exposera que les instruments inclus dans la loi sur la péréquation financière. Les instruments sectoriels n'en font pas partie. En outre, on ne tient pas compte des dispositions transitoires.

Tableau 3 Péréquation financière, comparaison intercantonale (CHF par habitant)

	NE	BE	FR	SO	VD
Péréquation ressources (horizontale)	119 *Sans la répartition fiscale des personnes morales en fonction du nombre d'emplois (cela ferait environ 68 francs par habitant)*	104	96	112	165 *Financement par les communes, toutefois proportionnel à la force financière*
Péréquation ressources (verticale)	0	30	-	63	
Compensation charges excessives	*En dehors de la loi sur la péréquation financière intercommunale*	51	48	33	732 *plus de la moitié selon le critère population*
Compensation charges de centre	68	89	-	4	-

Source : documents / statistiques cantonales, 2019 (BE), 2020 (NE, FR, SO, VD). Remarques : on ne prend pas en compte les instruments en dehors de la loi sur la péréquation financière. En outre, le Canton de Berne connaît une déduction supplémentaire pour les charges de centre lors du calcul de la péréquation des ressources, celle-ci n'est pas prise en compte ici.

En comparant le système de péréquation financière du Canton de Neuchâtel et celui des autres cantons, on observe ce qui suit :

- dans les autres cantons de référence, l'indemnisation des charges excessives est réglée par la loi sur la péréquation financière. Certes, dans les autres cantons, il y a également en partie des répartitions des charges (p. ex. Canton de Berne) mais le fait qu'aucune compensation des charges excessives ne se fasse par la péréquation financière, cela constitue une particularité du Canton de Neuchâtel.
- par ailleurs, on constate dans le Canton de Neuchâtel une indemnisation plus importante des charges de centre. Ainsi FR et VD ne connaissent[13] pas une telle indemnisation et elle est bien plus basse à SO. L'indemnisation des prestations de centre n'est comparable que dans le Canton de Berne.

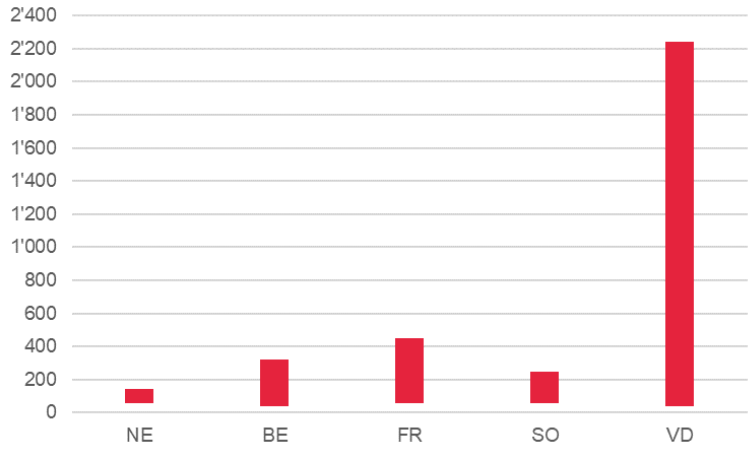
[12] On notera que le système de péréquation financière du Canton de Vaud vient tout juste d'être réformé.
[13] Toutefois, le système de péréquation financière du Canton de Vaud favorise les villes parce que les grandes communes reçoivent des contributions par habitant plus élevées que les petites communes.

4.2 Disparités avant péréquation

Ressources

La péréquation financière doit être examinée dans le contexte des disparités. Le Canton de Neuchâtel présente sur ce point des différences financières faibles. La figure ci-après le montre. Exemple de lecture : dans le Canton de NE l'indice des ressources des communes financièrement fortes est de 147 avant compensation, celui des communes financièrement faibles est de 61. L'écart (=max./min.) est donc de 240 %. Dans les cantons de référence cette valeur varie entre 449 % et 5527 %. La dernière valeur s'applique au Canton de VD et s'explique par le très fort indice de référence d'une des plus riches communes de Suisse.[14]

Figure 8 Indice des ressources avant péréquation, écart

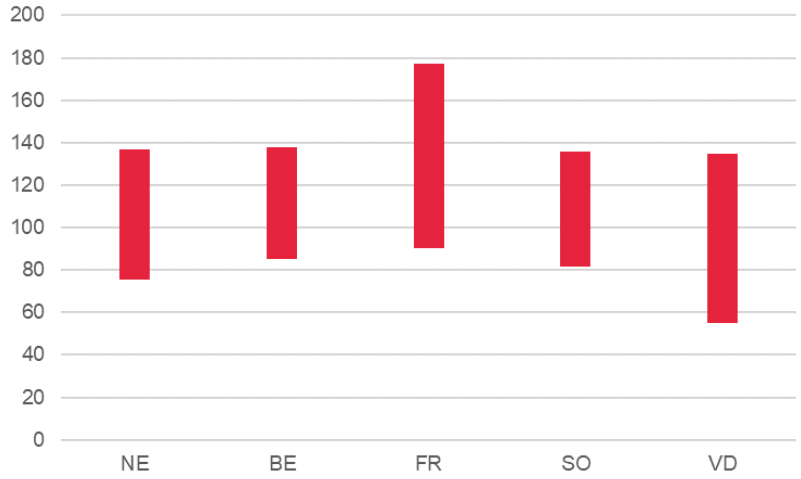


Source : données du Canton de Neuchâtel, données BE, FR, SO, VD. 2019 (BE), 2020 (NE, FR, SO, VD). NE : avant fonds IPM.

Dans cette comparaison, on doit toutefois noter que dans les autres cantons, la valeur maximale est atteinte en partie par des communes très petites (dans les cantons FR et VD, les communes financièrement les plus fortes ont moins de 200 habitants). Si nous examinons, ci-après, l'écart des 5 plus grandes communes d'un canton, l'image change et le Canton de Neuchâtel se situe dans la moyenne quant à la variance.

[14] Sans cette « valeur extrême », l'écart serait de 1499 %.

Figure 9 **Indice des ressources avant péréquation, écart, 5 communes**

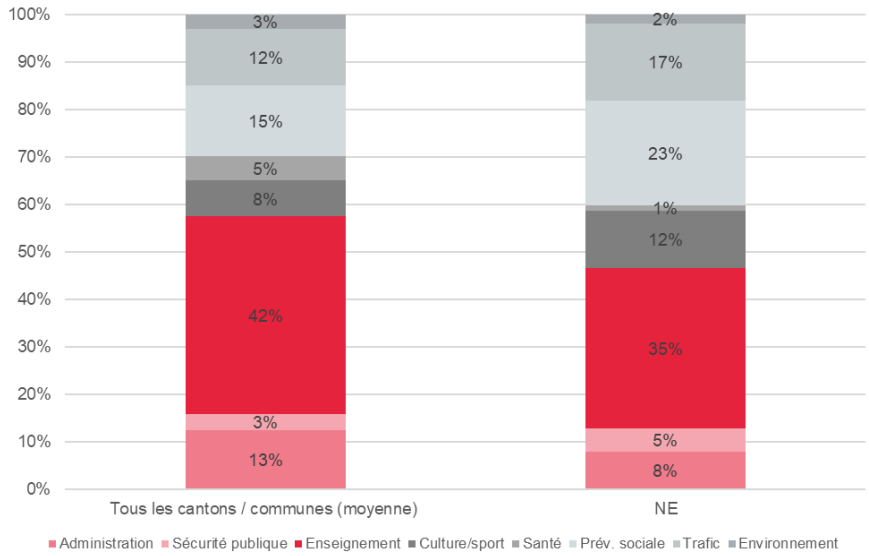


Source : données du Canton de Neuchâtel, données des cantons de BE, FR, SO, VD. 2019 (BE), 2020 (NE, FR, SO, VD).
NE : avant fonds IPM. Seulement les 5 plus grandes communes.

Charges

La formation, le social ainsi que les transports constituent les plus grands domaines de dépenses pour les communes. Cela est valable pour le Canton de Neuchâtel mais aussi pour les autres cantons (comp. figure ci-après).

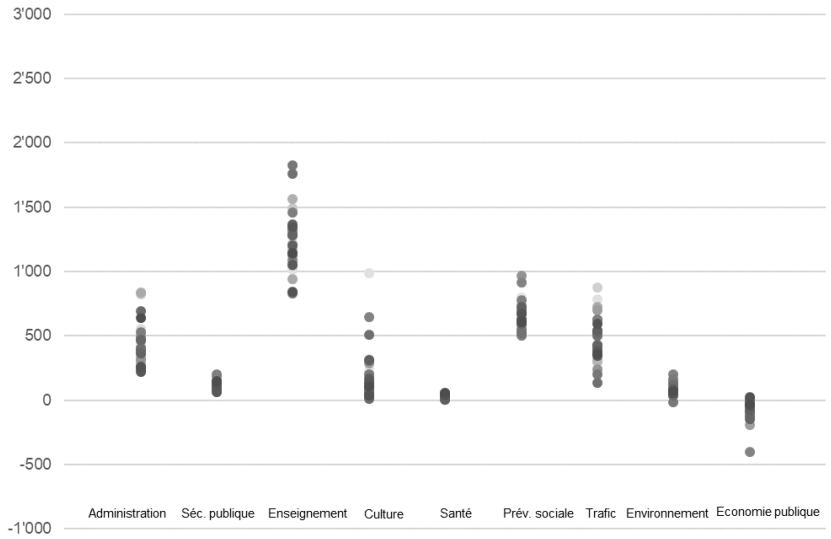
Figure 10 **Dépenses nettes, communes**



Source : données de l'AFF, 2017

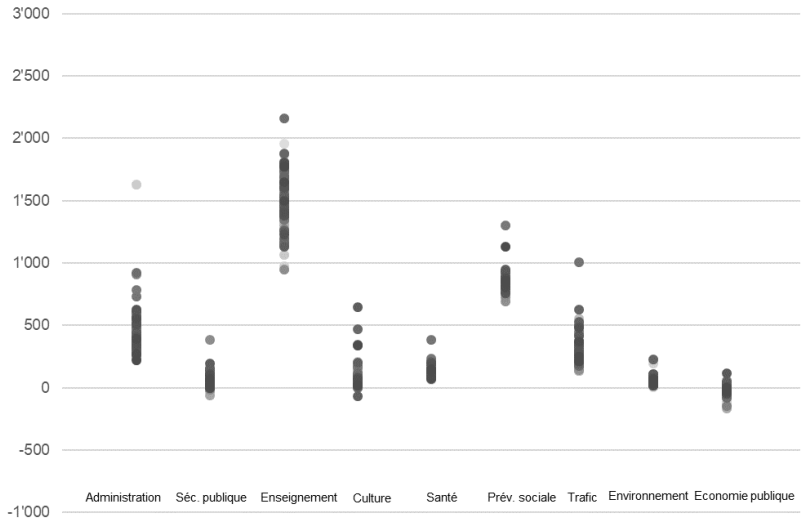
Pour l'appréciation de la péréquation des ressources, les disparités dans ces domaines de dépenses sont décisives. Le Canton de Neuchâtel - vraisemblablement à cause de sa structure communale avec un nombre peu élevé de communes - a comparativement et globalement des disparités moins importantes. La comparaison exemplaire avec le Canton de SO, ci-après, le montre.[15]

Figure 11 Dépenses nettes par habitant, communes, Neuchâtel



Source : données du Canton de Neuchâtel, 2018.

Figure 12 Dépenses nettes par habitant, communes, Soleure



Source : données du Canton de Soleure, 2018.

[15] Le Canton de Soleure a été choisi pour cette comparaison exemplaire car de tous les cantons de référence, il est celui qui a le plus petit nombre de communes et une population comparable en nombre.

Répartition des tâches

Pour le classement de la redistribution par le système de péréquation financière, les disparités et la répartition des tâches sont pertinentes ; toutes deux influencent la péréquation financière. Plus la répartition des tâches est décentralisée, plus les moyens consacrés à la péréquation financière sont importants. Premièrement, les différences augmentent avec le nombre des tâches (à tout le moins en valeur absolue) et deuxièmement, il y a plus de domaines dans lesquels des charges excessives peuvent se produire. Le taux de décentralisation (c'est-à-dire la part des recettes des communes dans les recettes du canton et des communes)[16] est d'environ 35 % dans le Canton de Neuchâtel. Dans les cantons de référence, cette valeur est à peu près comparable dans les cantons de BE, FR, SO et VD (32 % à 35 %) et un peu plus élevée dans le Canton de SO (43 %).

4.3 Disparités après péréquation

Ressources

Dans le Canton de Neuchâtel, le taux de réduction des écarts s'élève au total à 40 %, dans les cantons de référence il varie entre 23 % et 37 %. Avenir Suisse parle aussi dans son analyse (2013) « d'un faible pourcentage jusqu'à 40 % » (à l'exception du Canton de Zurich, qui connaît des prélèvements très élevés de 70%). Ainsi les prélèvements sont plutôt élevés dans le Canton de Neuchâtel mais restent encore dans le cadre.

Ces fonds sont distribués aux communes bénéficiaires. En outre, en fonction des cantons, il existe une dotation minimale qui est accordée pour atteindre une dotation minimale en ressources. Dans le Canton de Neuchâtel, les communes dont la force financière est inférieure à la moyenne de 79 %, reçoivent une telle dotation minimale. Dans les cantons de référence, seuls deux cantons possèdent un tel instrument ; chez eux la dotation minimale est respectivement de 86 % et 91 %. L'élément le plus pertinent, c'est le nombre de communes qui y ont droit. Comme déjà mentionné, il n'y en a pas dans le Canton de Neuchâtel et dans les cantons de référence, ces valeurs sont respectivement de 39 % et 44 %.

Remarque : dans les cantons de FR et VD, il n'y a pas de dotation minimale. Toutefois, selon une étude d'Avenir Suisse[17] ce sont les seuls cantons qui ne connaissent pas une dotation minimale.

Volume des compensations

Par rapport aux cantons de référence, le Canton de Neuchâtel se trouve dans la moyenne en ce qui concerne le volume des contributions (par habitant) au titre de la péréquation des ressources.

La redistribution doit toutefois être examinée dans le contexte des disparités avant péréquation. Comme exposé ci-dessus, sur ce point, le Canton de Neuchâtel présente très peu de différences (sans pondération avec la population). Le Canton de Neuchâtel compense cette « moyenne » et,

[16] On aurait pu donner la part des dépenses (au lieu de celle des recettes), les résultats seraient similaires. On a des résultats similaires pour les cantons de BE, NE et VD si on prend les recettes fiscales au lieu du revenu global. Inversement, dans les cantons de FR et SO, cette valeur va augmenter (de 43 % à 49 %). Source : AFF, chiffres 2017.

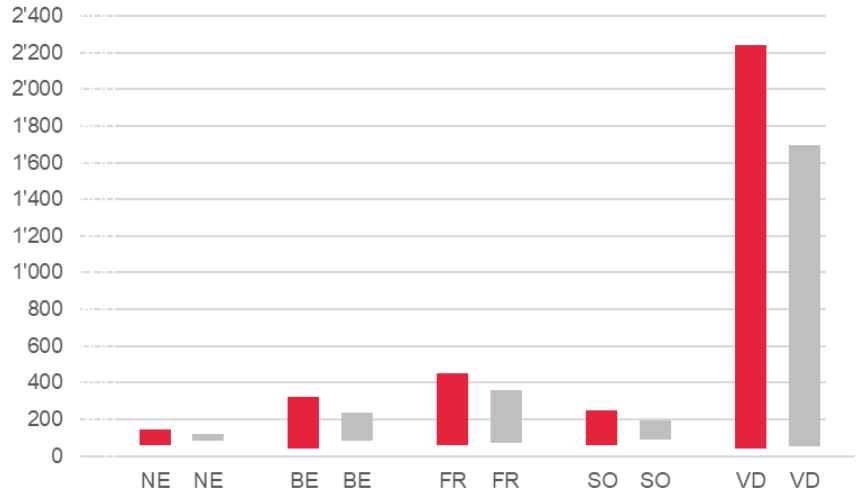
[17] Comp. Avenir Suisse (2013) : Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Monitoring cantonal 5.

de ce fait, les différences financières entre les communes se réduisent - au point que les communes dans le Canton de Neuchâtel ont des disparités bien moins importantes que dans les cantons de référence.

Exemple de lecture : dans le Canton de NE, l'indice des ressources des communes financièrement fortes avant la péréquation est de 147, celui des communes financièrement faibles est de 61. L'écart (= max./ min.) est ainsi de 240 %. Après la péréquation des ressources, les communes financièrement les plus fortes ont un indice des ressources de 121 et celui des communes financièrement les plus faibles est de 84. L'écart est ainsi réduit à 143 %.

L'écart après péréquation dans les autres cantons va en revanche de 213 % à 3180 % (VD) et il est donc substantiellement plus élevé. Il convient de noter ici que l'écart ne prend pas en compte la taille des communes (voir ci-dessus).

Figure 13 Indice des ressources, avant et après péréquation



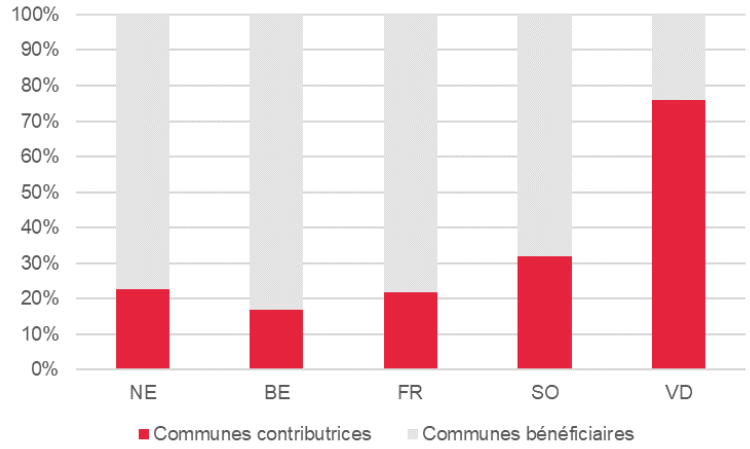
Rouge : avant péréquation des ressources (NE : avant fonds IPM). Gris : après péréquation. VD : péréquation directe.
Source : données du Canton de Neuchâtel, données BE, FR, SO. 2019 (BE), 2020 (NE, FR, SO).

Communes contributrices et bénéficiaires

Dans le Canton de Neuchâtel, le nombre de communes contributrices à la péréquation des ressources est nettement supérieur à celui des communes bénéficiaires. Les cantons de référence ainsi que beaucoup d'autres cantons, à l'exception du canton VD, ont une situation comparable.[18] La raison en est que la redistribution se mesure par rapport au potentiel de ressources moyen. Celui-ci est déterminé par quelques communes financièrement fortes, qui se situent nettement au-dessus de la moyenne (l'écart est limité vers le bas mais ouvert vers le haut). En conséquence, de nombreuses communes se trouvent sous la moyenne.

[18] Remarque : dans ce contexte, le canton VD est un cas spécial parce que la péréquation financière a notamment pour effet une compensation en fonction de la taille des communes (les grandes communes reçoivent des contributions par habitant plus élevées que les petites).

Figure 14 Communes bénéficiaires et contributrices, péréquation des ressources



Source : données du Canton de Neuchâtel, données BE, FR, SO, VD. 2019 (BE), 2020 (NE, FR, SO, VD). VD : péréquation directe.

Charges : accent sur l'aide sociale

Une comparaison est difficile parce que l'indemnisation des charges excessives, comme déjà mentionné, est réglée de manière différente (en partie dans la loi sur la péréquation financière, parfois en dehors) et parce qu'elle dépend fortement de la répartition des tâches. Pour cette raison, nous n'analyserons, ci-après, qu'*un seul* domaine : le domaine social et notamment plus concrètement l'aide sociale. On l'a sélectionnée parce qu'il s'agit d'une part d'un poste de dépenses important pour les communes et d'autre part parce que des charges excessives structurelles sont possibles. Dans les cantons de référence, on trouve les règlementations suivantes :

- Neuchâtel : dans le Canton de Neuchâtel, l'aide sociale est financée conjointement par le canton et les communes, les communes supportent 40 % et le canton 60 % des coûts. Une répartition des charges est mise en œuvre, de ce fait, les communes versent leurs contributions en fonction de leur population. En conséquence, les communes doivent certes supporter des charges importantes par rapport à d'autres domaines, mais elles n'ont pas de charges excessives (c'est-à-dire pas de dépenses par habitant *supérieure à la moyenne*).
- Vaud : dans le Canton de Vaud, les charges sociales sont également supportées conjointement par le canton et les communes (jusqu'en 2015 par moitié, ensuite le canton a pris à sa charge les deux tiers des augmentations des coûts par rapport à 2015). Les communes versent des contributions au moyen 1) d'une taxe sur certains types d'impôts (50 % de l'impôt sur les plus-values immobilières, les droits de mutation, les droits de successions et 30 % de l'impôt sur les rémunérations des frontaliers), 2) proportionnelles à la force financière (contributions des communes financièrement fortes) et 3) chaque commune doit contribuer à hauteur de 15,4 points du coefficient d'impôt. À la différence du Canton de Neuchâtel, les contributions par habitant ne sont donc pas les mêmes pour toutes les communes. Il n'existe pas de charge excessive, parce qu'il s'agit de différences en raison des différences de ressources et non pas en raison de charges différentes. Ainsi une commune avec un taux d'aide sociale très important peut, p. ex., avoir des contributions par habitant plus ou moins élevées qu'une commune avec un taux d'aide sociale bas.

- Berne : dans le Canton de Berne l'aide sociale est financée à 50 % par le canton et 50 % par l'ensemble des communes. La part des communes se calcule en fonction de la population résidante. Le système correspond ainsi au Canton de Neuchâtel (répartition totale des coûts).
- Soleure : dans le Canton de Soleure, ce sont les communes qui financent les charges de l'aide sociale. Elles versent des contributions en fonction de leur population. Elles financent plus que dans le Canton de Neuchâtel, mais ici aussi il n'y a pas de charge excessive.
- Fribourg : dans le Canton de Fribourg, les coûts de l'aide sociale sont également partagés entre les communes en fonction du nombre de leur population légale. L'Etat assume 40 % et les communes 60 % de l'aide sociale matérielle.

Dans les cantons de référence, il y a une compensation complète dans le domaine de l'aide sociale. Il en résulte des charges certes différentes mais pas de charge excessive pour les communes. Les systèmes de financement dans le domaine de l'aide sociale sont toutefois plus hétérogènes que ne le laisserait supposer les cantons de références choisis, ainsi que le montre une analyse effectuée en 2016[19] pour les 15 plus grands cantons (sauf BS) :

- dans 9 cantons sur 15, le canton et les communes financent conjointement l'aide sociale économique, dans 5 cantons les communes la finance seules et à GE c'est le canton.
- les cantons de BE, FR, NE et SO connaissent une compensation intercommunale totale par des contributions par habitant. Dans le Canton de VD, l'indemnisation se fait, comme décrit ci-dessus, proportionnellement à la force financière.
- les cantons d'AG, TG et VS connaissent une péréquation intercommunale partielle. Exemple dans le Canton du VS : la part des communes est de 30 %, mais chaque commune supporte seule une partie de ses coûts (11 %) et les communes financent une partie au moyen de contribution par habitant (19 %).
- dans d'autres cantons, les communes reçoivent un soutien du canton en cas de charges importantes. Exemple dans le Canton de GR : le canton compense les charges excessives que les communes supportent dans le domaine de l'aide sociale matérielle. Cette compensation peut être demandée si les dépenses nettes pour l'aide sociale matérielle dépassent de 3 % le potentiel de ressources.
- dans les cantons de ZH et LU, il n'y a pas de péréquation ou de mécanisme d'amortissement.

Outre des systèmes de compensation des charges spécifiques par domaine, les lois de péréquation financière contiennent également en partie des instruments de péréquation dans le domaine de l'aide sociale (p. ex. dans les cantons d'AG, BL). Le Canton d'AG connaît une combinaison d'instruments dans et en dehors de la loi sur la péréquation financière:

- compensation de la charge sociale dans le cadre de la loi sur la péréquation financière : les communes ayant un taux d'aide sociale supérieure à la moyenne reçoivent par habitant un montant supérieur à la moyenne. Celui-ci était, selon la loi sur la péréquation financière, de 50 - 100 % du montant moyen. Actuellement, ce montant est de 7 000 francs, ce qui correspond environ à presque 80 %. Les communes ayant une part inférieure à la moyenne paient une taxe.

[19] Comp. Ecoplan (2016) : facteurs d'influence et financement de l'aide sociale dans le Canton de Zurich. Analyse d'un choix de villes. Mandat des villes de Dietikon, Winterthur et Zurich. On doit noter qu'on a seulement vérifié l'actualité des informations des cantons de référence ainsi que des cantons d'AR et des GR.

– Péréquation en dehors de la loi sur la péréquation financière ("Teilpooling") : les coûts dépassant 60 000 francs par cas et par an sont financés conjointement par les communes par des cotisations par habitant.

Dans l'ensemble, l'analyse montre qu'il existe différents modèles de financement dans le domaine de l'aide sociale ; selon les modèles, les communes sont confrontées à des charges très différentes. En comparaison avec le Canton de Neuchâtel, la part des communes est plus élevée dans de nombreux cantons. En outre, un nombre substantiel de cantons dont les communes ont des charges excessives, ne les compense pas ou ne le fait que partiellement.

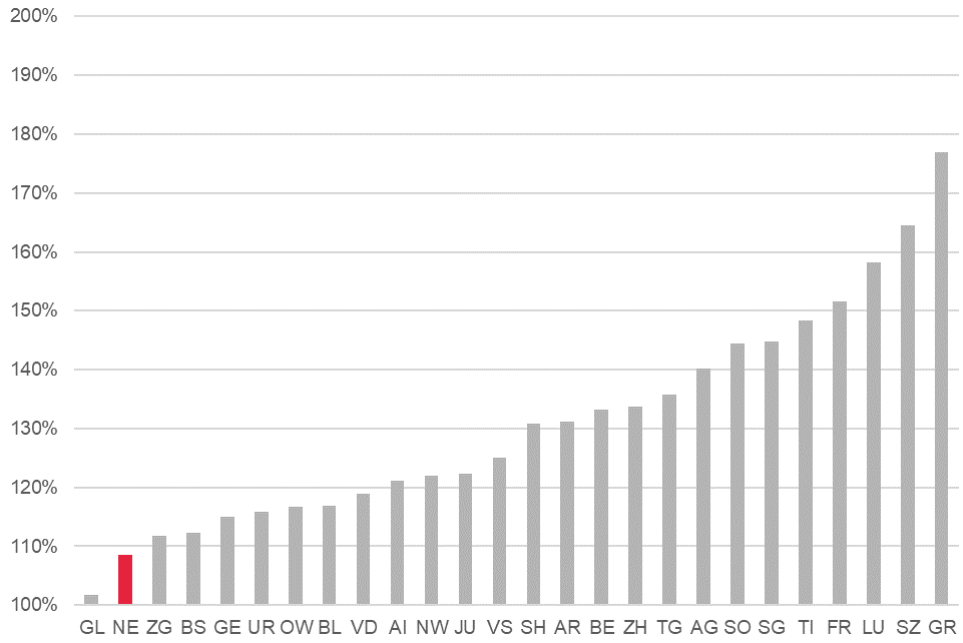
4.4 Attractivité fiscale

Le système de péréquation financière modifie la dotation en ressources et donc, par conséquent, l'attractivité des communes. Un effet de la péréquation financière est la diminution des différences de charge fiscale entre les communes. Puisque les disparités après péréquation sont plutôt faibles dans le Canton de Neuchâtel alors les disparités de coefficients d'impôt devraient être relativement faibles aussi.

Ceci est confirmé comme le montre la figure ci-après : l'écart des coefficients d'impôt globaux (canton + communes) des personnes physiques (revenus) est de 110 % dans le Canton de Neuchâtel - une valeur de 100 % signifierait une absence de différence. Une valeur de 110 % a pour conséquence que le Canton de Neuchâtel se trouve dans cette comparaison en 2^{e} position, seules trois communes dans le Canton de Glaris sont encore plus proches. On arriverait à la même affirmation si on prenait en considération les écarts types (une autre mesure de la variance) au lieu de l'écart.

Au regard de la comparabilité, il convient de noter que la variance du coefficient d'impôt dans un canton dépend également du taux de décentralisation. S'il est élevé, cela signifie que les communes décident sur une partie importante du coefficient d'impôt global (coefficient canton +communes), en conséquence, l'intégration des différences est plus forte. Le taux de décentralisation dans le Canton de Neuchâtel est par rapport à celui d'autres cantons un peu plus bas (35 % par rapport à une valeur moyenne de 38 %, données AFF, 2017). Cependant, cela est valable pour les cantons de Berne, Fribourg et du Tessin - toutefois la variance du coefficient d'impôt global est plus élevée dans ces cantons que dans le Canton de Neuchâtel. En outre, le résultat est similaire si on prend en compte seulement la variance ou l'écart du coefficient d'impôt des communes.

Figure 15 Ecart de coefficient d'impôt global, personnes physiques, 2019



Source : données Admin. féd. des finances (coefficient d'impôt en pourcentage des communes, 2019) Coefficient d'impôt global = coefficient canton + communes. l'Admin. féd. des finances donne les coefficients fiscaux des communes. Le coefficient d'impôt représente, en règle générale, un multiple des taux légaux simples.

Comp. https://swisstaxcalculator.estv.admin.ch/#/taxdata/tax-rates

Une réduction des différences dans la charge fiscale est certes en principe un objectif (implicite ou en partie également explicite) de la péréquation financière. Toutefois, en règle générale, on veut éviter le nivellement des différences fiscales ou à tout le moins conserver une concurrence fiscale entre les communes. Il appartient au politique de décider si la redistribution est encore en équilibre dans le Canton de Neuchâtel ou si elle est trop importante. Toutefois, il faut noter qu'en 2017 l'écart du coefficient d'impôt était encore de 124 % et que le Canton de Neuchâtel était ainsi dans la moyenne des autres cantons. C'est-à-dire que l'évolution montre une réduction de la différence de coefficient d'impôt ainsi qu'une harmonisation des communes.

Si l'on prend en considération le canton dans son intégralité, une réduction de la concurrence fiscale intercommunale peut également être problématique dans la comparaison intercantonale. Le Canton de Neuchâtel a par rapport aux autres cantons une charge fiscale très forte.[20] Il y existe également quelques communes avec un coefficient d'impôt bas qui peuvent attirer des contribuables.

[20] C'est ce que montre p. ex. des évaluations de l'AFF portant sur différents types de ménages et sur différentes catégories de revenus.

Conclusions intermédiaires

Système : les instruments de la péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel sont comparables à ceux des autres cantons. La compensation des charges seulement par domaines y constitue une particularité.

Disparités des ressources avant et après péréquation : les disparités entre les communes avant péréquation sont déjà très faibles dans le Canton de Neuchâtel. Elles sont réduites par la péréquation des ressources, qui a un volume moyen de péréquation comparable à celui des autres cantons. En conséquence, le Canton de Neuchâtel a des disparités encore plus basses après péréquation.

Attractivité fiscale : il appartient au politique de décider si une péréquation est nécessaire et également si la concurrence fiscale doit être réduite. Cependant, il convient d'observer que dans le Canton de Neuchâtel, la charge fiscale est élevée par rapport aux autres cantons et que les différences de coefficients d'impôt entre les communes sont bas.

5. Charges d'altitude

5.1 Contributions RPT

Par la compensation des charges géo-topographiques RPT, il faut indemniser les charges importantes par habitant supérieures à la moyenne, qui résultent de la topographie (altitude, déclivité) et la faible densité de population.[21] En 2020, le Canton de Neuchâtel a reçu 23,6 millions de francs dans le cadre de cette compensation. Les paiements compensatoires RPT sont effectués tout d'abord sur la base de l'altitude. Ainsi 21,5 millions de francs sont calculés sur la base de cet indicateur. Le canton reçoit 2 millions de francs pour la déclivité mais aucun paiement pour les deux autres indicateurs (représentant la densité de l'habitat).

Dans le Canton de Neuchâtel, une initiative demande la distribution aux communes de 90 % de ces paiements compensatoires RPT au titre de la compensation des charges géo-topographiques.[22] C'est-à-dire de 21,2 millions de francs. Les transferts devraient être effectués selon les mêmes critères que dans la RPT. 17 communes devraient en profiter (= communes avec une population résidant à plus de 800 m)[23].

Pour apprécier la demande d'un transfert des contributions RPT aux communes, il est tout d'abord pertinent de déterminer si les domaines pour lesquels le canton reçoit des contributions RPT, sont réglés au niveau cantonal ou communal. Ce n'est que s'il s'agit de tâches (et des dépenses correspondantes) cantonales que les communes peuvent avoir des charges excessives (sinon c'est le canton). Dans ce cas, la demande des communes de recevoir une compensation pour une partie de leurs charges supérieures à la moyenne dans les domaines ayant des charges excessives est légitime.

La RPT définit les domaines de charges excessives pour les charges d'altitude et de déclivité comme suit :[24]

charges d'altitude :

- coûts accrus pour le service hivernal (déneigement des routes)
- coûts accrus d'investissement et d'entretien de l'infrastructure (route, eau/assainissement)

[21] Comp. AFF / CDC (2004) : compensation des charges par la Confédération, RPT Thème clé n° 7 Les indicateurs sont : part de la population résidant à plus de 800 m, hauteur médiane des surfaces productives, part de la population habitant des localités de moins de 200 habitants, surface totale en hectares par habitant.
[22]Remarque : en cas d'adoption de l'initiative, il faudrait analyser les mêmes questions pour la compensation des charges socio-démographiques (le Canton de Neuchâtel reçoit à ce titre 14,2 millions de francs en 2020). Toutefois, on doit noter que les domaines concernés (santé, social, éducation) sont des tâches cantonales ou font déjà l'objet d'un instrument de compensation.
[23] Critères : min. 7 % de la population résidant au-dessus de 800 m (supérieur à la moyenne selon RPT).
[24] Il faut noter que ces domaines sont cités comme « exemples » pour les charges excessives ; il n'existe pas de définition précise des charges compensées par celle-ci.

charges de déclivité :

- coûts accrus de gestion des forêts (forêt protectrice et exploitable)
- coûts accrus des ouvrages hydrauliques
- coûts accrus des mesures de protection contre les avalanches

Les charges excessives existent dans les domaines routes, eau/assainissement, forêt, aménagements. Dans le Canton de Neuchâtel, les communes assument des dépenses dans ces domaines (on a choisi à chaque fois les dépenses courantes) :

- routes : les communes dépensent chaque année environ 60 millions de francs (dépenses nettes pour 2018).
- approvisionnement en eau : les communes ont une dépense nette globale de 30 000 francs, c'est-à-dire que ce domaine est pratiquement entièrement financé par les taxes. Quant au traitement des eaux usées, la dépense est de 1 million de francs, dont quasiment 700 000 francs dans une seule commune (La Chaux-de-Fonds).
- secteur forestier : les communes ont une dépense nette d'environ 1 million de francs.
- aménagements (aménagements ouvrages hydrauliques / protections contre les avalanches) : les communes ont une dépense nette globale de 200 000 francs.

Les domaines de charges excessives définis par la RPT sont donc dans le Canton de Neuchâtel (également) des tâches communales. Le domaine de dépenses décisif est ici le trafic routier. Il s'agit d'une tâche du canton et des communes : le canton dépense 33 millions de francs par an, les communes 60,5 millions de francs. Canton et communes investissent en outre dans le domaine transport chacun environ 13 à 14 millions de francs par an (investissement net pour 2018, avec toutefois des variations importantes par an).

Les 17 communes ayant une population résidant au-dessus de 800 m ont une dépense nette d'environ 30 millions de francs dans le domaine route, ce qui représente 358 francs par habitant. Les autres communes, pour lesquelles on considère qu'il n'y a pas de charge excessive, ont une dépense nette qui est également d'environ 30 millions de francs soit 330 francs par habitant. Les dépenses supérieures à la moyenne des 17 communes représentent ainsi 2,3 millions de francs (= (358 - 330) * 84 613 habitants dans les 17 communes).

Les 17 communes recevraient avec le transfert des paiements RPT un multiple de leurs dépenses supérieures à la moyenne, à savoir environ 70 % de l'ensemble de leurs dépenses courantes dans le domaine route. Cela contredit la logique de la compensation des charges : elle ne doit indemniser que les dépenses *supérieures à la moyenne* (et, en outre, seulement une partie[25]).

Est-ce que cela signifie que les communes ne devraient pas recevoir de paiements compensatoires car elles n'ont pratiquement pas de charges excessives (parce que p. ex soit le canton les assument, soit elles sont déjà indemnisées) ? Non. Cela signifie bien plus que l'analyse est plus complexe. Les raisons suivantes pourraient fausser le résultat ci-dessus :

- des charges excessives peuvent exister même si les dépenses par habitant de ces communes ne sont pas vraiment supérieures à celles des autres communes. Par exemple, si la commune est

[25] Selon la RPT, la compensation des charges géo-topographiques est de 30 %.

en même temps une commune financièrement faible et si elle a des dépenses librement choisies plus réduites que les autres communes.

– les domaines de charges excessives visés par la compensation des charges géo-topographiques ne sont pas exactement définis. De même, le choix de domaines présenté ci-dessus est, le cas échéant, trop restrictif et il y a peut-être d'autres domaines présentant des charges excessives - il peut alors s'agir de tâches cantonales ou communales.

L'estimation faite est par ailleurs trop sommaire. Pour répondre à la question, quelle indemnisation est adéquate, il faudrait procéder à une analyse plus approfondie des dépenses des communes et de l'influence de l'altitude sur celles-ci dans le Canton de Neuchâtel. On y procèdera dans la prochaine section.

Forme de l'indemnisation - transfert des contributions RPT ou autres instruments

Indépendamment de la question, si les communes ont droit à des moyens financiers du fonds de compensation des charges géo-topographiques, il faudrait tout d'abord discuter de la forme de cette compensation. Le transfert des paiements compensatoires RPT, comme l'initiative le demande, serait, à notre avis, étranger au système. Bien plus, il faudrait adapter en conséquence les instruments existants ou, le cas échéant, le système de péréquation dans le Canton de Neuchâtel. Sinon des indemnisations doubles seraient possibles. De même, à notre connaissance, aucun autre canton ne connaît des « transferts » de contributions RPT. On tiendra compte de cette requête surtout au travers des instruments de compensation intercantonaux.

5.2 Analyse détaillée des charges d'altitude

Introduction

Pour l'analyse de charges géo-topographiques excessives, on examinera si l'indicateur d'altitude[26] a une influence significative sur les dépenses par habitant des communes (total et différencié par fonctions). Pour cette analyse, nous nous référons à l'analyse de régression (multivariée). Des informations complémentaires sur cette méthode sont présentées dans l'insertion ci-après.

[26] Nous utilisons dans la présente analyse la variable altitude selon l'art. 14 LPFI (au 1er janvier 2015), L'altitude déterminante correspond à l'altitude moyenne des zones d'urbanisation du territoire de chaque commune.

Analyse de régression

Dans l'analyse de régression, on analyse différents indicateurs en relation fonctionnelle avec les dépenses nettes par habitant.

$$y_i = c + \beta_1 x_{i,1} + \ldots + \beta_n x_{i,n} + \varepsilon_i$$

Il s'agit notamment y_i pour la variable à expliquer (ici : les dépenses nettes par habitant) des communes i, c pour une constante, $x_{i,1}$ et $x_{i,n}$ pour les variables à expliquer (indicateurs) (dans cette analyse on s'intéresse surtout à l'indicateur « altitude »), β_1 et β_n pour les coefficients correspondants (celles-ci représentent l'influence des indicateurs sur la variable à expliquer) et ε_i pour la grandeur perturbatrice. Dans la grandeur perturbatrice, on regroupe les facteurs qui ont une influence sur la variable à expliquer, mais qui ne peuvent pas être observés. Il peut s'agir, par exemple, de préférences communales spécifiques. Avec la méthode des moindres carrés, on prévoit chaque coefficient et donc l'influence des indicateurs. Avec des coefficients estimés, on peut qualifier (ici : l'altitude a-t-elle une influence statistiquement significative ?[27]) et quantifier (quelle est l'importance de l'influence de l'altitude sur les dépenses nettes par habitant ?) l'influence des variables explicatives sur les variables à expliquer. Nous estimons le modèle avec la méthode OLS (méthode des moindres carrés). Si possible, nous utilisons la valeur moyenne des variables pour les années 2016-2018. Ainsi, l'influence d'éventuels facteurs spécifiques sur les dépenses par habitant qui apparaissent seulement une année, peut être atténuée. Les communes qui ont fusionné pendant la période d'observation, sont traitées comme des communes fusionnées. Les dépenses nettes et la population des communes concernées sont additionnées. Pour les analyses pour des parties de fonction, nous utilisons seulement les données pour 2018 en raison de la disponibilité des données.

Pour l'analyse, nous avons à disposition 31 communes (= 31 observations). Le nombre d'observations est bas. Tout d'abord, cela limite la pertinence des prévisions car certaines caractéristiques des estimations (robustes) ne sont confirmées qu'en présence d'un grand nombre d'observations.[28] Deuxièmement, il existe un risque d'adaptation du modèle qui peut conduire à ce que des variables non pertinentes aient un effet significatif sur les variables à expliquer ("Overfitting"). Nous abordons ce problème en ne testant l'influence de l'altitude que sur les dépenses par habitant sur les fonctions pour lesquelles une influence peut être justifiée sur le fond. Par ailleurs, nous maintenons le modèle aussi petit que possible, c'est-à-dire que nous tenons compte du plus petit nombre possible de variables supplémentaires à expliquer. Troisièmement, nous abordons cette problématique en utilisant des valeurs moyennes pour 2016 - 2018. Enfin, nous testons la solidité des résultats sur des observations influentes.[29]

[27] L'influence d'un indicateur sur une grandeur cible est considérée comme significative, si au moyen d'un test statistique il est possible de rejeter l'hypothèse qu'il n'y a pas d'influence.

[28] Nous estimons les erreurs types des coefficients avec OLS. Comme les erreurs standard ainsi estimées et les inférences qui en découlent sont distordues en présence d'une hétéroscédasticité, nous calculons comme test de robustesse les erreurs standards robustes au moyen de l'estimateur HC3. Celui-ci est mieux adapté que d'autres estimateurs quand le nombre des observations est faible.

[29] Ici, nous nous appuyons sur la distance de Cook. Elle mesure l'effet de la suppression d'une observation sur le résultat estimé. Dès que la distance dépasse une valeur critique (nous utilisons une valeur critique de 4/31 = 0,129), nous supprimons l'observation correspondante de l'analyse de régression.

Réflexions théoriques sur les charges d'altitude

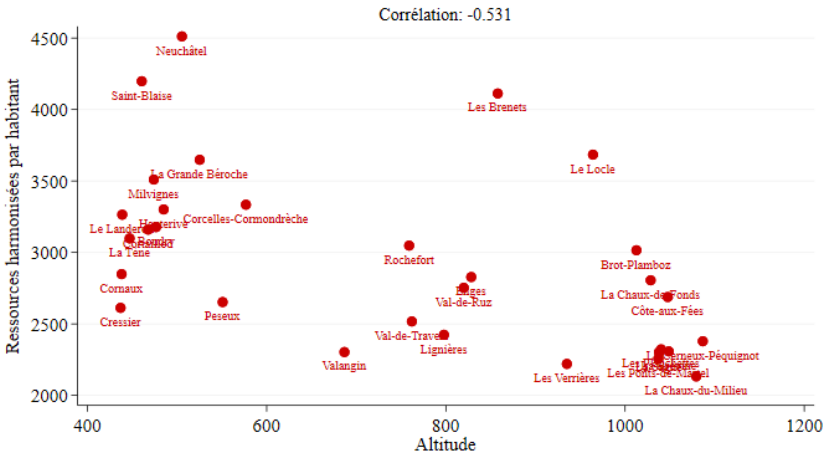
On peut s'attendre à ce que les charges d'altitude concernent principalement les domaines trafic (fonction 6), protection et aménagement de l'environnement (fonction 7) et économie publique (fonction 8). Pour les autres fonctions, nous n'attendons aucune influence ou une influence marginale de l'altitude sur les dépenses nettes par habitant. Cependant, à la différence de l'évaluation au chapitre 5.1, nous observons maintenant le domaine dans son ensemble (pas seulement des parties de domaine) et d'autres facteurs d'influence, en formulant les thèses suivantes :

- *nombre d'habitants :* association négative[30] entre dépenses nettes par habitant et population due à des coûts fixes ou des effets d'échelles.
- *densité de population (population/superficie totale)* : association négative entre densité de population et dépenses nettes par habitant et la population parce que dans les communes à forte densité de population les tâches peuvent être effectuées plus efficacement.
- *emplois par habitant :* pour l'implantation (et le maintien) des entreprises, les communes doivent fournir certaines prestations. [31] Dans ce contexte, nous partons d'une association positive entre le nombre d'emploi par habitant et les dépenses nettes par habitant.
- *force des ressources :* comme dans d'autres domaines, les dépenses nettes par habitant d'une commune peuvent être influencées par la force des ressources. Les communes à fort potentiel de ressources investissent plus et, le cas échéant, dans leur entretien que les communes à faible potentiel de ressources (dépenses librement choisies). Dans ce contexte, on peut s'attendre à une association positive entre la capacité financière et les dépenses nettes par habitant.

Comme ces facteurs peuvent être mis en corrélation avec l'altitude, il est important de les contrôler dans l'analyse pour pouvoir identifier l'effet de l'altitude. Dans la figure ci-après, le lien entre la capacité financière et l'altitude est représentée à titre d'exemple. Comme la figure le montre, les deux valeurs sont corrélées négativement (-0,53).[32] C'est-à-dire, d'une manière générale, on trouve les communes à faible potentiel de ressources à une plus haute altitude que les communes à fort potentiel de ressources. On tendrait à sous-estimer l'influence de l'altitude, si on ne contrôlait pas ce lien et si la capacité financière avait une influence sur les dépenses nettes par habitant.

[30] C-à-d. que plus la population est élevée plus les dépenses par habitant sont faibles.
[31] Outre les infrastructures cela vaut également pour d'autres domaines comme p. ex. la culture.
[32] La corrélation est une mesure pour l'association linéaire entre deux variables. Les valeurs peuvent aller de -1 à 1. Une valeur de -1 signifie que les variables observées (parfaites) se déplacent en sens contraire. Une valeur de 0 indique qu'il n'y a pas de relation (linéaire) entre les deux variables. Des valeurs entre -0,5 et -1 ou entre 0,5 et 1 peuvent être considérées comme moyenne ou haute.

Figure 16 Corrélation entre capacité financière et altitude



Source : Canton de Neuchâtel, moyenne 2016-2018.

Capacité financière et charges excessives

Le lien entre capacité financière et altitude des communes conduit à ce que les adaptations des éléments de compensation des charges d'altitude touchent, entre autres, surtout les communes d'une faible capacité financière. Cependant, il faut analyser les instruments de ressources et de charges indépendamment les uns des autres. Ainsi, une compensation des charges en fonction de l'altitude ne se justifie que si ces communes ont des charges excessives – indépendamment du fait qu'elles soient à fort potentiel de ressources ou à faible potentiel de ressources.

Actuellement, p. ex. les communes situées en altitude profitent en général de la répartition fiscale 50/150 entre le canton et les communes en ce qui concerne l'impôt sur les rémunérations des frontaliers (en comparaison avec l'autre répartition 125/75 pour les autres types d'impôts). Les charges excessives d'altitude ne doivent pas être « compensées » avec ceux-ci. Bien au contraire, il faudrait aménager les deux instruments (clés de répartition /compensation des charges).

Statistiques descriptives

Tout d'abord, nous examinerons les dépenses nettes moyennes par habitant par fonction pour la période 2016-2018 (comp. Tableau 4) et les dépenses nettes par habitant par fonctions partielles pour l'année 2018 (comp. Tableau 5). On trouve dans les tableaux, les moyennes, l'écart type ainsi que les valeurs maximales et minimales. Les trois dernières grandeurs représentent les aspects de dispersion des dépenses nettes par habitant.[33]

L'éducation représente les dépenses nettes par habitant les plus élevées, suivi par la prévoyance sociale et le trafic (comp. chapitre 5.1). Les dépenses par habitant les plus faibles se trouvent dans

[33] L'écart type est une mesure pour représenter les écarts des observations par rapport à la moyenne. La mesure est le résultat de la racine de la valeur moyenne des écarts de chaque expression de grandeur de la valeur observée par rapport à la moyenne.

le domaine de la santé. A cet effet, on observe que dans le Canton de Neuchâtel, les dépenses de santé sont supportées par le canton. La valeur négative dans le domaine de l'économie publique montre qu'on peut noter dans ce domaine en moyenne des recettes nettes par habitant, c'est-à-dire que ce domaine couvre ses coûts. Les mesures pour la dispersion des données (écart type, valeur maximale et minimale) montrent que les dépenses nettes par habitant se dispersent partiellement de manière forte dans ce domaine. Dans l'analyse de régression ci-après, il va falloir vérifier dans quelle mesure l'altitude peut expliquer les différences dans les dépenses nettes par habitant entre les communes.

Tableau 4 Dépenses nettes par habitant des communes par fonctions

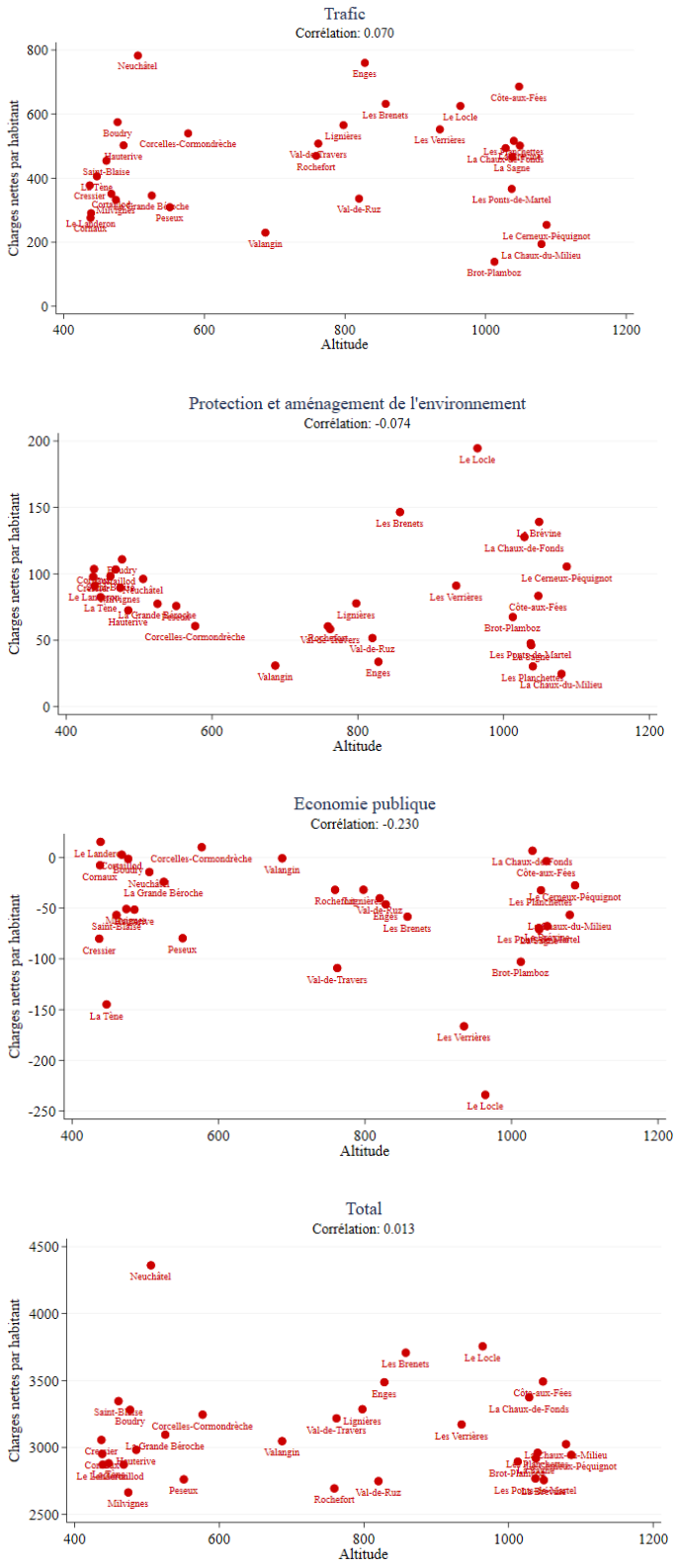
Fonction	Valeur moyenne	Écart type	Valeur minimale	Valeur maximale
0 Administration	423	143	212	818
1 Sécurité publique	129	38	69	227
2 Enseignement et formation	1'193	196	875	1'745
3 Culture sport et loisirs	194	201	-97	988
4 Santé	36	9	15	53
5 Prévoyance sociale	666	90	521	917
6 Trafic	446	161	139	783
7 Protection et aménagement de l'environnement	83	37	25	195
8 Economie publique	-53	55	-234	15
10 Total*	3'117	368	2'664	4'361

Source : Canton de Neuchâtel. Remarques : * le total (fonction 10) a été recalculé comme étant la somme des dépenses nettes des fonctions 0 à 8 (c'est-à-dire sans les dépenses nettes de la fonction 9). Nombre de communes 31. Moyenne 2016-2018.

La figure ci-après montre la corrélation entre les dépenses nettes par habitant et l'altitude pour les trois fonctions trafic, protection et aménagement de l'environnement et économie publique pour lesquelles on suppose une influence de l'altitude sur les dépenses nettes par habitant ainsi que pour le total des dépenses nettes par habitant pour les fonctions 0 à 8. Les corrélations identifiées sont plutôt faibles avec – 0,07 (trafic), -0,07 (protection et aménagement de l'environnement), -0,23 (économie publique) et 0,01 (total). En outre, la corrélation est positive seulement entre l'altitude et les dépenses nettes par habitant pour le domaine trafic ainsi que le total. C'est-à-dire qu'en général, les dépenses nettes par habitant dans le domaine trafic et sur le total augmentent avec l'altitude. L'observation de corrélations simples est cependant à interpréter avec prudence, toutefois, celles-ci n'intègrent pas l'influence d'autres variables.[34]

[34] De même la corrélation entre les dépenses nettes par habitant et l'altitude n'est pas aussi marquée : Administration : 0,22 Sécurité publique -0,005 Enseignement et formation 0,22 Culture sport et loisirs -0,15 Santé -0,37 Prévoyance sociale -0,36.

Figure 17 Corrélation dépenses nettes par habitant et altitude, fonctions



Source : Canton de Neuchâtel. Moyenne 2016-2018.

Le tableau ci-après présente les dépenses par habitant des fonctions partielles (2 chiffres) pour trois domaines partiels trafic, environnement et organisation du territoire ainsi qu'économie publique. Les résultats indiquent deux domaines partiels relativement importants, à savoir la circulation routière et les transports publics. Ces deux domaines partiels montrent, et de loin, les dépenses nettes par habitant les plus élevées.

Tableau 5 Dépenses nettes par habitant des communes par fonctions partielles

Fonction	Nombre de communes	Valeur moyenne	Écart type	Valeur minimale	Valeur maximale
61 Trafic	30	348.0	160.9	67.3	800.5
62 Transports publics	30	128.2	74.1	67.8	355.3
63 Trafic, autres	11	4.3	8.5	-5.5	20.8
71 Approvisionnement en eau	27	0.1	0.5	0.0	2.8
72 Assainissement des eaux usées	27	7.2	15.3	0.0	52.0
73 Gestion des déchets	30	26.8	6.5	14.1	40.4
74 Aménagements	7	7.5	5.9	0.8	17.8
75 Protection de la biodiversité et du paysage	22	6.2	11.7	0.1	52.7
76 Lutte contre la pollution	24	4.3	0.4	3.7	6.0
77 Protection de l'environnement	29	12.0	11.4	0.3	40.9
78 R&D en environnement	1	1.6	n.d.	1.6	1.6
79 Organisation du territoire	30	30.5	32.6	-54.1	132.9
81 Agriculture	28	3.0	19.8	-48.3	62.5
82 Exploitation forestière	29	4.6	24.6	-91.3	54.2
84 Tourisme	29	7.4	7.8	3.0	31.7
85 Industrie, artisanat, commerce	5	5.7	8,1	0,2	19,9
87 Combustibles et énergie	30	-79,5	81,1	-457,2	0,5
89 autres établissements commerciaux	2	7,9	10,8	0,2	15,5

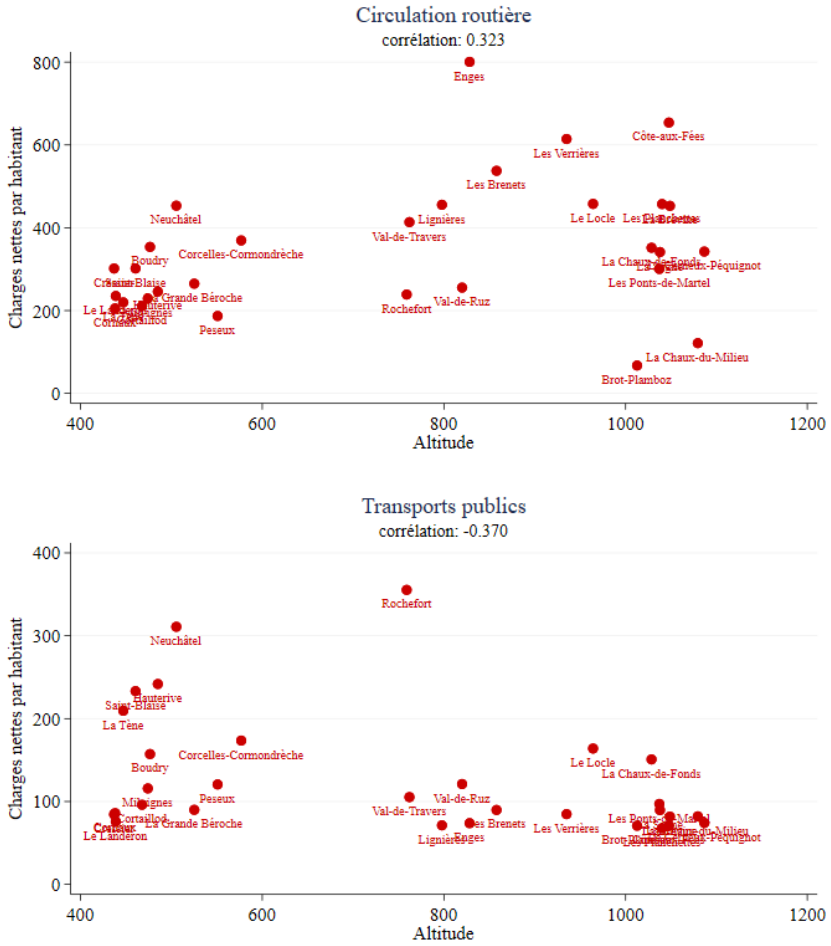
Source : Canton de Neuchâtel, 2018. Remarque : la moyenne couvre les communes ayant des charges.

La figure ci-après, au moyen de diagrammes de dispersion, montre pour les deux plus grands domaines partiels par rapport à la dépense nette par habitant (trafic et transports publics) la relation entre la dépense nette par habitant et l'altitude. L'axe y représente la dépense nette par habitant et l'axe x l'altitude.

La corrélation entre les deux grandeurs y est également représentée. Dans le domaine circulation routière, la corrélation est de 0,32. Cela signifie que la dépense nette par habitant est habituellement plus élevée pour les communes de haute altitude. Dans ce cas, il faut toutefois noter qu'il ne s'agit que d'une corrélation et notamment que d'autres facteurs d'influence n'ont pas été pris en compte. Dans le domaine des transports publics, la corrélation est de -0,37. En conséquence, les communes dans des zones d'altitude plus basse ont en général tendance à avoir des dépenses nettes par habitant plus élevées que les communes en haute altitude. Cela est dû, entre autres, au

fait que dans les zones d'altitude plus faible, les communes offrent en général des transports publics qualitativement meilleurs que ceux des communes en haute altitude.[35]

Figure 18 Corrélation entre dépense nette par habitant et altitude, fonctions partielles



Source : Canton de Neuchâtel, 2018.

[35] Comme mentionné au chapitre 2.2, les transports publics sont financés conjointement par le canton et les communes. Le canton prend à sa charge 60 % des indemnisations pour le transport régional et local, les communes y participent à hauteur de 40 %. La part des communes est calculée comme suit : 40 % en proportion de la population et 60 % en fonction de la qualité des offres (modes de transport ainsi que le nombre d'arrêts dans une commune et la fréquence de la desserte de ces arrêts). Selon les données du Canton de Neuchâtel, les transports publics dans les zones d'altitude plus basse ont en général une meilleure couverture de leurs coûts que les transports publics en altitude plus haute, c-à-d. que dans les zones plus basses, les usagers supportent davantage le financement des transports publics que dans les altitudes hautes. Cela signifie : dans le « solde » pris en charge par le canton et les communes, les coûts non couverts des lignes de transports publics situées en très haute altitude sont davantage pris en compte ; on peut considérer qu'il s'agit d'une sorte de compensation indirecte des communes située à une altitude plus élevée.

Résultat de la régression

En conséquence, pour analyser les charges excessives d'altitude, nous procédons à une analyse de régression (comp. l'insertion « analyse de régression » pour des informations supplémentaires sur la méthode). Avec la régression dite multivariée, il est possible d'aller plus loin que l'estimation de relations linéaires simples entre dépense nette par habitant et altitude et de contrôler, outre l'altitude, d'autres facteurs d'influence. Comme exposé ci-dessus, pour le contrôle, nous prenons en plus de l'altitude les indicateurs suivants :

- population
- densité de population
- nombre d'emplois par habitant
- capacité financière

Le tableau suivant contient les statistiques descriptives pour ces indicateurs.

Tableau 6 Statistiques descriptives des indicateurs d'influence

	Nombre de communes	Valeur moyenne	Écart type	Valeur minimale	Valeur maximale
Altitude	31	746	249	437	1'087
Population	31	5 735	9 051	207	38 514
Densité de population	31	419	531	15	1 864
Nombre d'emplois / habitant	31	0,4	0,2	0,2	0,9
Capacité financière	31	2 949	623	2 133	4 512

Source : Canton de Neuchâtel, Office fédéral de la statistique OFS. Remarques : pour l'indicateur altitude, on a pris la valeur de l'année 2018. Moyenne période de 2016 à 2018.

Fonctions

Le tableau présente les résultats de l'analyse pour les fonctions trafic (fonction 6), protection et aménagement de l'environnement (fonction 7), économie publique (fonction 8) et total (10). Pour l'indicateur altitude, on prend en compte le coefficient estimé. Pour les variables de contrôle, on va seulement présenter les signes des effets. Les effets qui sont significatifs au niveau 5 %, sont marqués en rouge. L'analyse montre que l'altitude sur les dépenses nettes par habitant pour les trois fonctions examinées n'a aucun effet significatif sur le total.

Tableau 7 Résultats de l'analyse de régression des fonctions 6-8 & 10

	Trafic (6)	Protection et aménagement de l'environnement (7)	Economie publique (8)	Total (10)*
Altitude	0,20	0,02	-0,07	0,45
Population	+	-	+	+
Nombre d'emplois / habitant	+	+	-	+
Densité de population	+	-	-	-
Capacité financière	+	+	-	+
Nombre de communes	*31*	*31*	*31*	*31*

Source : Canton de Neuchâtel, Office fédéral de la statistique OFS

Remarques : + : Effet positif ; - : Effet négatif ; marqué en rouge : l'effet est à un niveau significatif de 5 %. * Le total résulte de la somme des dépenses nettes par habitant pour les fonctions 0 à 8.

L'utilisation d'estimateurs robustes pour les erreurs types (HC3) n'a aucune d'influence sur les résultats (inférence). Il est frappant que les erreurs types soient moindres que celles qui sont estimées avec OLS. Selon Angrist & Pischke (2008) (Mostly Harmless Econometrics : An Empiricist's Companion, Princeton University Press), cela peut être un indice que les estimations robustes des erreurs types sont déformées par le petit nombre de cas. Les résultats correspondants doivent être interprétés avec une grande prudence. Les résultats sont robustes en ce qui concerne l'exclusion d'observations influentes (selon la distance de Cook).

Fonctions partielles

Pour l'analyse de la dépense nette par habitant dans les domaines partiels des fonctions 6 à 8, seuls sont pris en compte les domaines partiels pour lesquels sont disponibles les données d'au moins 20 communes différentes. Les domaines partiels suivants ne seront pas analysés pour cause de nombre de cas trop bas : trafic, autres (63) ; aménagement (74) ; R&D en environnement (79) ; industrie, artisanat, commerce (85) ; autres entreprises artisanales (89).

Le tableau ci-dessous présente les résultats. À leur tour, les coefficients estimés sont présentés seulement pour l'indicateur d'altitude. Pour les variables de contrôle, on présente seulement le signe des effets. Les effets qui sont significatifs au niveau 5 %, sont marqués en rouge. Les résultats montrent que l'altitude a une influence significative (positive) sur la dépense nette par habitant seulement dans le domaine partiel du tourisme (84). Interprétation : si l'altitude augmente d'un mètre, la dépense nette par habitant augmente de 2 centimes. Si, par exemple, la commune la plus basse altitude (Cressier, 437 m.) était située à la même altitude que la commune la plus haute en altitude (Le Cerneux-Péquignot, 1 087 m.), alors la dépense nette par habitant dans le tourisme (84) augmenterait (si tous les autres indicateurs demeuraient identiques) d'environ 13 francs par habitant (différence entre l'altitude maximale et l'altitude minimale multipliée par le coefficient de 0,02). Avec une population de 1 887 personnes en 2018, cela donnerait un montant absolu de 24 525 francs. Ce calcul effectué sur un exemple extrême et fictif montre que l'effet est économiquement sans importance bien que statistiquement significatif. Dans les domaines partiels circulation routière et transports publics, qui ont de loin les dépenses nettes par habitant les plus élevées, et où les effets économiques pourraient être forts, il n'existe pas d'effet significatif.[36]

[36] L'analyse de BSS de 2010 pour le Canton de Neuchâtel ("Réforme de la péréquation financière intercommunale dans le Canton de Neuchâtel") a livré en ce qui concerne les charges d'altitude dans le domaine de la

Tableau 8 Résultats de l'analyse de régression des fonctions partielles

	Circulation routière (61)	Transports publics (62)	Approvisionnement en eau (71)
Altitude	0.18	-0.01	-0.000
Population	-	+	+
Nombre d'emplois / population	+	-	+
Densité de population	-	+	-
Capacité financière	-	+	-
Nombre de communes	*28*	*28*	*25*
	Traitement des eaux usées (72)	**Gestion des déchets (73)**	**Protection des espèces et du paysage (75)**
Altitude	0.003	-0.002	0.03
Population	+	+	-
Nombre d'emplois / population	-	+	+
Densité de population	-	-	+
Capacité financière	+	+	-
Nombre de communes	*25*	*28*	*21*
	Lutte contre la pollut. de l'environ. (76)	**Protection de l'environnement, autres (77)**	**Agriculture (81)**
Altitude	-0,001	0,02	0,03
Population	+	-	-
Nombre d'emplois / population	+	+	+
Densité de population	-	+	+
Capacité financière	-	+	-
Nombre de communes	*23*	*28*	*26*
	Sylviculture (82)	**Tourisme (84)**	**Combustibles et énergie (87)**
Altitude	-0,02	0,02	-0,13
Population	+	+	+
Nombre d'emplois / population	-	+	-
Densité de population	-	+	+
Capacité financière	+	+	-
Nombre de communes	*27*	*27*	*28*

Source : Canton de Neuchâtel, Office fédéral de la statistique OFS. Remarques : + : effet positif ; - : effet négatif ; marqué en rouge : l'effet est significatif au niveau de 5 %.

Remarques : L'utilisation d'estimateurs robustes pour l'erreur type (HC3) a une influence sur les résultats des fonctions 77 et 81. L'effet de l'altitude est, maintenant aussi, statistiquement significatif. Il est toutefois remarquable que les erreurs types soient plus petites que celles estimées avec la méthode OLS. Selon Angrist & Pischke (2008) (Mostly Harmless Econometrics : An Empiricist's Companion, Princeton University Press) cela peut être un indice que les estimations robustes de l'erreur type entraînent une distorsion en raison du nombre réduit de cas. Les résultats correspondants doivent donc être interprétés avec la plus grande prudence. Les résultats sont robustes en ce qui concerne l'exclusion d'observations influentes (selon la distance de Cook).

circulation routière (construction et entretien) un résultat similaire (pas de relation significative entre l'altitude d'une commune et la charge par habitant). Seule la relation entre altitude et charge par habitant pour le déneigement était significative.

Présentation des résultats

Les analyses montrent que l'altitude a un effet significatif (positif) sur la dépense nette par habitant seulement dans un domaine partiel. L'effet est certes statistiquement significatif mais il n'est pas considérable économiquement. Dans l'ensemble, nous ne trouvons pas sur cette base d'éléments solides en faveur des charges d'altitude. Ces résultats confirment les analyses du rapport de BSS de 2010 (« Réforme de la péréquation financière intercommunale dans le Canton de Neuchâtel »). Ce rapport documente uniquement un effet positif significatif entre l'altitude et la dépense par habitant pour le déneigement.

Lors de l'interprétation des résultats, on doit observer que ceux-ci se fondent sur un nombre restreint de données (seulement 31 observations). Si l'altitude avait une influence significative sur la dépense par habitant, alors cela devrait quand même être visible sous forme d'une corrélation (partielle) significative et forte.[37] Mais ce n'est pas le cas.

Dans ce contexte, il convient d'observer les résultats des analyses du système de péréquation et de compensation des charges des autres cantons. Ceux-ci montrent que la relation entre les indicateurs géo-topographiques est certes diffuse mais qu'elle peut être visible dans certains domaines. Une analyse pour le Canton de Bâle-Campagne a, par exemple, montré que différents indicateurs géo-topographiques ont une influence dans des domaines (partiels, comme p. ex. circulation ou routes).

Quatre pour cent de la taxe sur les véhicules sont répartis aujourd'hui entre les communes. Pour ce faire, on prend en compte non seulement la longueur et l'importance des routes mais aussi l'altitude. En 2020, les communes ont reçu au total 1 467 400 francs. On peut se demander si ce pot est suffisamment doté et notamment s'il couvre les charges géo-topographiques éventuelles des communes. Comme mentionné au début, sur la base des analyses quantitatives, nous ne trouvons pas d'indices forts pour des charges d'altitude, mais on ne peut pas les exclure seulement au vu des données. Dans ce contexte, il est difficile d'apporter une réponse définitive à cette question. Un calcul hypothétique fondé sur les résultats des analyses précédentes peut cependant donner une idée des ordres des grandeurs : comme mentionné ci-dessus, l'effet *n'est cependant pas statistiquement significatif*. Toutefois : nous supposons à titre purement indicatif une valeur de 0,45, c'est-à-dire que pour chaque mètre d'altitude supplémentaire, il y a une dépense nette supplémentaire de 45 centimes. Pour les communes qui dépassent une altitude moyenne de 764 mètres [38], on multiplie par 45 centimes les mètres d'altitude au-dessus de la valeur moyenne, ce qui donne une somme pour toutes les communes concernées d'un montant d'environ 7 millions de francs. Nous estimons que ce montant représente les charges excessives d'altitude, si une partie devait être indemnisée, soit 30 % selon la RPT. Cela représenterait environ 2 millions de francs et il se situe ainsi dans un ordre de grandeur comparable aux montants de la taxe sur les véhicules distribuée aujourd'hui[39] aux communes et, le cas échéant, il est largement inférieur aux 20 millions de francs de paiements compensatoires RPT.

[37] Par exemple, avec la même base de données, une régression de la partie de la population âgée de moins de 20 ans sur la charge nette par habitant dans le domaine éducation (avec prise en compte des variables de contrôle) montre une influence positive et significative forte.
[38] Correspond à l'altitude moyenne des communes dans le Canton de Neuchâtel.
[39] Il faut également noter que la répartition n'est pas effectuée seulement sur la base de l'altitude.

Conclusions intermédiaires

Les analyses des charges excessives montrent que l'altitude n'a un effet significatif (positif) sur la dépense nette par habitant seulement sur une partie du domaine. L'effet est certes statistiquement significatif mais économiquement il n'est pas très important. Dans l'ensemble, nous ne trouvons pas sur cette base d'indication de charges d'altitude. Ce résultat confirme les analyses du rapport de BSS datant de 2010.

Lors de l'interprétation des résultats, il faut garder à l'esprit qu'ils reposent sur une base restreinte de données (seulement 31 observations). Il ne faut pas oublier que les liens entre les indicateurs géo-topographiques sont souvent diffus et que de nombreux facteurs d'influence jouent un rôle dans les domaines de dépense. Si l'altitude avait une influence majeure, cela serait quand même visible sous forme d'une corrélation (partielle) haute et significative mais ce n'est pas le cas.

Dans ce contexte, nous pouvons interpréter le résultat comme suit : il se peut que l'altitude ait une certaine influence sur la dépense nette par habitant des communes ; celle-ci apparaît de manière ponctuelle et justifie la répartition de la taxe sur les véhicules, entre autres, selon l'altitude. Cette influence n'est pas d'une intensité telle qu'elle justifierait, sous l'angle de la charge, une indemnisation de plus de 20 millions de francs.

6. Synthèse

6.1 Conclusions

6.1.1 Forces

La conception de la péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel correspond en grande partie aux exigences d'un système moderne selon la théorie économique. Le système présente les forces suivantes :

- par principe, les ressources et les charges sont compensées séparément.
- la progression dans la péréquation des ressources est effective et, d'un point de vue incitatif, opportune.
- les paiements compensatoires sont effectués indépendamment du coefficient d'impôt.
- les communes ne peuvent pas ou presque pas influencer les paiements compensatoires.
- le système est en grande partie neutre en cas de fusion.
- sa structure permet d'atteindre les buts de la péréquation financière.

La compensation des charges excessives en dehors de la loi sur la péréquation financière constitue une particularité du système de péréquation financière dans le Canton de Neuchâtel. Ses avantages : elle peut être adaptée par domaine et développée dynamiquement. Ses désavantages : sa complexité et l'absence de possibilité de pilotage globale. A notre avis, ce qui est décisif en ce qui concerne les éléments de compensation des charges, c'est la couverture de tous les domaines concernés. C'est le cas actuellement.

6.1.2 Faiblesses

Selon nous, le système de péréquation financière est équilibré et bien conçu. Nous voyons des faiblesses ou des défis possibles seulement sur deux points :

- sous un angle conceptuel, la redistribution dans le cadre de la répartition de l'impôt communal des personnes morales par rapport au nombre d'emplois peut faire l'objet d'une discussion parce qu'il n'est pas clair s'il s'agit d'un élément de péréquation des ressources ou d'un élément de compensation des charges. S'il s'agit d'un élément de péréquation des ressources, ainsi que le canton l'avait prévu initialement, d'un point de vue théorique, il n'est pas optimal que l'ordre de classement des communes en ce qui concerne leur potentiel de ressources soit modifié (même si les déplacements sont faibles en pratique) et que des communes financièrement fortes puissent en profiter. En outre, cette « compensation avant la compensation » rend le système moins transparent et son pilotage plus difficile.
- la définition de l'ampleur de la compensation et donc de la réduction de la concurrence fiscale est une question politique. Toutefois, il convient de souligner que la charge fiscale dans le Canton de Neuchâtel par rapport à d'autres cantons est élevée et varie peu entre les communes. En outre, il faut noter qu'avec les dernières augmentations du taux de réduction des écarts dans la péréquation des ressources, les effets péréquatifs en ce qui concerne les ressources ont été intensifiés - bien que les disparités aient diminuées par rapport aux années précédentes.

6.2 Recommandations

Sur la base des forces et des faiblesses du système nous recommandons de laisser le système tel qu'il est globalement. Sa conception correspond à un système de péréquation financière moderne et permet d'atteindre les objectifs de la péréquation financière. Un maintien est d'autant plus conseillé qu'une grande réforme a déjà eu lieu récemment. Toutefois, à notre avis, il faudrait thématiser les points suivants :

- la répartition d'une partie de l'impôt communal des personnes morales par rapport au nombre d'emplois : à notre avis, il faudrait clarifier l'objectif (premier) de l'instrument : est-ce qu'il s'agit de réduire les charges excessives des communes ayant un taux élevé d'emplois ou alors de répartir plus équitablement les ressources entre les communes ? Selon le but poursuivi, à notre avis, les adaptations suivantes seraient opportunes :
  - instrument de ressources : s'il s'agit d'un instrument de ressources, alors d'un point de vue théorique de la péréquation, il devrait être intégré dans loi sur la péréquation financière. Pour cela, on pourrait p. ex. renoncer à la redistribution de l'impôt communal des personnes morales et augmenter le taux de réduction des écarts ou la progression dans le cadre de la péréquation des ressources.
  - instrument de charges : s'il s'agit d'un instrument de charges, alors l'instrument ne devrait pas être modifié. Toutefois, il faudrait donc adapter les ressources considérées dans la péréquation des ressources. Pour le calcul de l'indice des ressources, il faut prendre en compte les impôts *avant péréquation*.
- effet péréquatif : les disparités dans les ressources ont sensiblement diminué au cours des dernières années ; récemment, la redistribution a été renforcée avec l'augmentation du taux de réduction des écarts dans la péréquation des ressources. Eu égard à l'importance de la charge fiscale dans le canton et de la faible variance de la charge fiscale entre les communes, il faut, à notre avis, examiner d'un œil critique une augmentation de l'intensité de la compensation parce qu'elle réduit la concurrence fiscale. L'importance de la redistribution est toutefois une question politique.

A. Annexe

A.1 Système péréquatif des autres cantons

Berne

Tableau 9 Péréquation financière, Berne

	BE
Péréquation financière 2019	
Péréquation financière directe	Réduction des disparités : les communes financièrement fortes paient aux communes financièrement faibles 37 % de la différence avec la capacité fiscale moyenne, 106 millions de francs. Dotation minimale : le canton verse la différence aux communes dont l'indice des ressources après réduction des disparités est en-dessous de 87 %, 31 millions de francs. Charges géo-topographiques excessives : paiements compensatoires du canton pour superficie et longueur de route par habitant supérieures à la moyenne, 39 millions de francs. Charges socio-démographiques excessives : paiements compensatoires par le canton en cas d'indice social élevé (nombre de chômeurs, d'étrangers, taux de PC, nombre de réfugiés reconnus et de personnes admises provisoirement), 14 millions de francs. Charges de centre : indemnisation forfaitaire des charges de centre pour les communes Berne, Bienne, Thoune par subvention, 91 millions de francs. En outre : prise en compte des charges de centre pour le calcul de l'indice des ressources (déduction)
Autres	Compensation en utilisant une répartition des charges (PC, aide sociale, transports publics, salaires du corps enseignant, allocations familiales)
Informations complémentaires	
Nombre de communes	346 communes
Population	1 022 625 habitants

Source : documents Canton de Berne.

Fribourg

Tableau 10 Péréquation financière, Fribourg

	FR
Péréquation financière 2020	
Péréquation financière directe	Péréquation des ressources : les communes financièrement fortes paient des contributions aux communes financièrement faibles, 31 millions de francs (cette somme correspond à 2.5 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes) Péréquation des besoins : le canton reverse 50 % des sommes de la péréquation des ressources aux communes ayant des charges excessives. Pour ce faire, on calcule un indice synthétique des besoins (critères : densité de population, taux d'occupation, croissance démographique, proportion de personnes âgées de plus de 80 ans, proportion d'élèves, d'enfants d'âge préscolaire) 15 millions de francs
Autres	-
Informations complémentaires	
Nombre de communes	133 communes
Population	318 514 habitants

Source : documents Canton de Fribourg.

Soleure

Tableau 11 Péréquation financière, Soleure

	SO
Péréquation financière 2020	
Péréquation financière directe	Réduction des disparités : les communes financièrement fortes paient aux communes financièrement faibles 37 % de la différence avec la capacité fiscale moyenne, 31 millions de francs. Dotation minimale : le canton verse la différence aux communes dont l'indice des ressources après réduction des disparités est en-dessous de 91 %, 17 millions de francs. Compensation des charges géo-topographiques : indemnisation des charges « d'éloignement » avec les indicateurs de longueur des routes et de surface par habitant, 10 millions de francs Compensation des charges socio-démographiques : Indemnisation des charges de « proximité » avec les indicateurs taux de PC, proportion d'étrangers, 9 millions de francs Compensation des charges de centre Prestations des villes dans les domaines culture et loisirs non indemnisées, indemnisation forfaitaire de 1 millions de francs (Soleure, Olten, Grenchen)
Autres	Forfait élèves
Informations complémentaires	
Nombre de communes	109 communes
Population	271 863 habitants

Source : documents Canton de Soleure.

Vaud

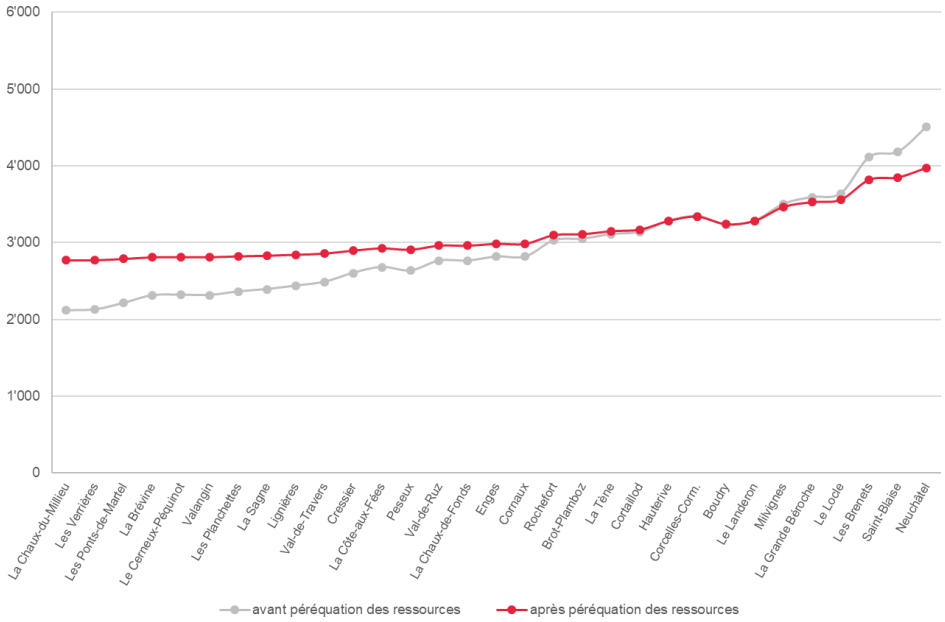
Tableau 12 Péréquation financière, Vaud

	VD
Péréquation financière 2020	
Péréquation financière directe	Couche population (Composante population) : 424 millions de francs en fonction de la population (progressif) Couche solidarité (Péréquation des ressources) : compensation de 27 % des déficits de ressources, 132 millions de francs Dépenses thématiques (Compensation des charges) : limite supérieure des dépenses des communes dans les domaines trafic (transports publics, routes) et forêt, au maximum 75 % des dépenses dépassant ce plafond sont prises en compte, 161 millions de francs Financement : Par toutes les communes (proportionnellement à leur capacité fiscale)
Autres	Péréquation financière indirecte Financement de 50 % des coûts sociaux (en partie selon la capacité fiscale)
Informations complémentaires	
Nombre de communes	309 communes
Population	318 514 habitants
Remarques	Le système va être réformé.

Source : documents Canton de Vaud.

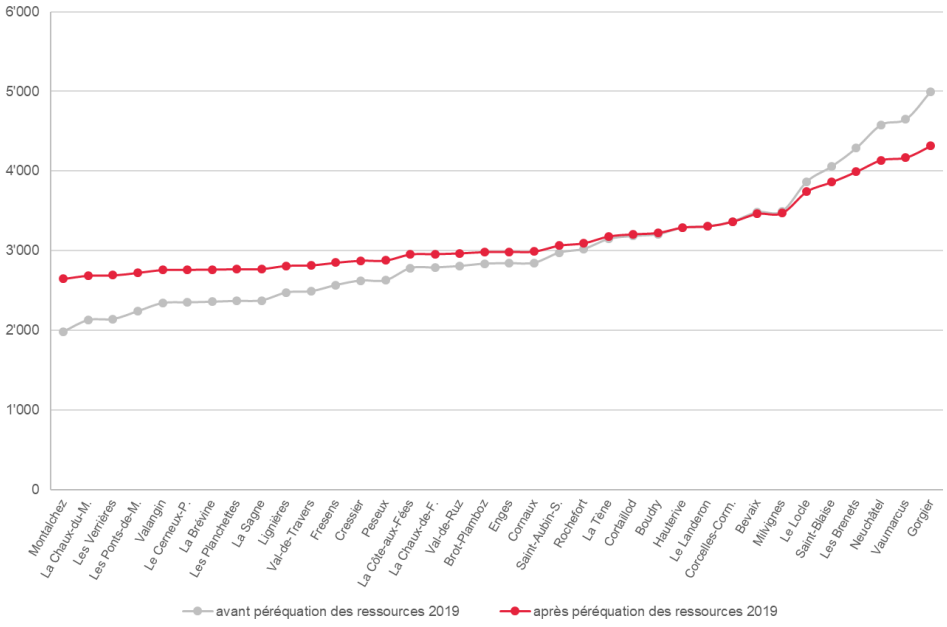
A.2 Tableaux supplémentaires

Figure 19 Revenu fiscal harmonisé, 2020



Source : données du Canton de Neuchâtel. Avant péréquation des ressources, après fonds IPM.

Figure 20 Revenu fiscal harmonisé, 2019



Source : données du Canton de Neuchâtel. Avant péréquation des ressources, après fonds IPM.

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG | Aeschengraben 9 | 4051 Basel
T +41 61 262 05 55 | contact@bss-basel.ch | www.bss-basel.ch