

Péréquation financière intercommunale (18.043)

Une étape essentielle dans la refonte des mécanismes péréquatifs intercommunaux

Le député Laurent Duding a présenté la position du groupe Socialiste.

« Nous y sommes presque ! En adoptant le rapport 18.043 amendé, notre parlement a l'opportunité de franchir une étape essentielle dans la refonte des mécanismes péréquatifs intercommunaux.

Ce dossier occupe depuis de longues années notre parlement, les communes, le canton et les services de l'État concernés. L'occasion ici de remercier toutes celles et ceux qui ont, parfois dans des délais très serrés, alimentés de chiffres, graphes et projections les différents scénarios discutés dans le cadre de la commission du Grand Conseil.

Oui, nous sommes à bout touchant ! De là à parler d'un moment historique serait certainement un terme un peu fort et trop solennel, mais reconnaissons tout de même que la refonte du volet des charges de la péréquation financière est attendue de nombreux acteurs, évidemment en premier lieu les communes. Il s'agira d'en avoir pleinement conscience au moment du vote qui se déroulera, comme l'a déjà précisé le rapporteur de la commission, à la majorité qualifiée (69 voix requises).

La question à résoudre est de savoir si les attentes majeures émises par rapport à ce dossier trouvent pleinement, dans l'idéal totalement, une réponse qui satisfasse l'ensemble des protagonistes d'un point de vue mesurable, quantitatif et équilibré, dans l'idée d'une réduction des écarts financiers entre les communes. De l'avis quasi unanime du groupe Socialiste, la réponse est clairement OUI.

Depuis 2014, le volet de la péréquation des ressources est sous toit. Il s'agit au travers du rapport 18.043 de traiter aujourd'hui celui du volet des surcharges.

Le temps de la réforme est venu et est largement accepté : le système de compensation des surcharges en vigueur peut être qualifié d'obscur, peu lisible et trop rigide. Il est par ailleurs basé sur un algorithme synthétique très complexe et s'expose à de nombreuses critiques. Plus que la formule mathématique, certains critères pris en compte — dont l'indice de charge fiscale — soulèvent une large fronde d'oppositions. Ce contexte fait que la crédibilité même du système est remise

en cause. Il est donc temps de revoir la copie. Le rapport dont nous discutons maintenant en est la réponse.

Relevons que ce dernier est le fruit de travaux certes pilotés par le Conseil d'État mais pour lesquels les communes ont bien évidemment pu s'exprimer à différentes étapes de son avancement. La commission quant à elle était associée en amont et en aval de la consultation lancée l'été dernier sur les grandes réformes que sont la fiscalité, que nous venons de boucler, et la péréquation financière. Cet élément est important car la commission a apporté de nombreux amendements dans son sprint final ; ce qui a pu heurter certains représentants des communes qui ont travaillé notamment dans le cadre de l'Association des Communes à la solution de consensus négociée et reprise dans le rapport du Conseil d'État. En clair, les propositions initiales contenues dans le rapport 18.043 avant les amendements de la commission. Du point de vue du groupe Socialiste et de la commission, ces amendements sont cependant essentiels tant ils conditionnent et sont appelés à favoriser l'adoption de ce rapport par notre parlement mais aussi d'éviter de potentiels blocages ultérieurs. C'est ce qui nous fait dire que, pour être entériné, il s'agira bien de voter le rapport 18.043 tel qu'amendé par la commission, ce résultat étant le fruit d'un important travail de concertation. En clair, nulle place dans le débat à l'acceptation d'amendements de dernière minute pouvant mettre à mal l'accord institutionnel sophistiqué établi en commission après d'intenses travaux, débats chiffrés et projections.

Vous l'aurez compris, dans cet état d'esprit, notre groupe dans sa quasi-unanimité ne soutiendra pas l'amendement Pop-Verts-Solidarité relatif au montant de compensation lié à l'altitude. Pour mémoire, ce dernier a été déposé le 21 mars dernier soit après la fin des travaux de la commission « Péréquation financière ». Il ne répond objectivement à aucun argument fondé, analysé et vérifié sous l'angle de la plausibilité. Relevons ici que la question de l'ancrage formel et durable des critères géo-topographiques est repris dans une des motions de la commission ce qui pour nous est la réponse la plus cohérente à formuler.

Venons-en au fait maintenant : de l'avis du groupe Socialiste, la méthodologie choisie pour le volet de la péréquation des charges, soit le fait d'identifier les domaines de surcharges communaux et de les traiter chacun pour eux-mêmes à l'aide de critères propres, doit être saluée. Ce principe n'a d'ailleurs, à notre connaissance, jamais été remis en question. Les domaines de surcharges identifiés

sont les suivants : l'éducation, l'accueil extrafamilial, les routes et voies publiques et les transports publics. Le modèle proposé est, par conséquent, adaptable et évolutif, domaine par domaine, donc potentiellement nettement moins contestable.

Une fois ce cadre fixé, au sein de la commission, l'arbitrage a porté sur le niveau de compensation des surcharges préalablement identifiées afin de mesurer, au final, le « rééquilibrage », en d'autres termes le résultat prévu une fois la réforme en vigueur. Et c'est évidemment en faisant cet exercice que le « syndrome de la dernière colonne » a parfois pris une place prépondérante dans les discussions et travaux de la commission. Il est cependant essentiel de rappeler ici l'excellent état d'esprit des commissaires qui ont, jusqu'à l'issue des travaux, chercher un accord institutionnel défendable et consensuel.

Toujours au niveau des principes, l'abandon du système actuel de péréquation des charges doit, comme le propose le Conseil d'État, être accompagné de mesures complémentaires afin que le nouveau système soit équilibré dans sa globalité. Nous parlons ici de l'augmentation de l'effort péréquatif au niveau des ressources par le passage de 33,3 à 40 % de l'indice des ressources fiscales harmonisées. Cette adaptation est incontestable.

Quelques mots maintenant sur les amendements de la commission.

Notre groupe a, de longues dates, porté une attention soutenue sur la question des surcharges de centres. Nous avons notamment déposé en 2014 un postulat sur ce point précis. Nous soutenons en conséquence, tout comme la commission, le fait d'augmenter à 13 millions le montant dévolu à cette compensation. Il s'agit, pour nous, de reconnaître les deux pôles urbains de notre canton et, bien entendu, les missions qu'ils remplissent tout deux ; et le rayonnement qu'ils apportent à notre canton.

Nous soutiendrons également le passage de 30 à 33 % pour la part communale au fonds de répartition de l'impôt sur les personnes morales (IPM). Cette augmentation de 3 points, couplé à la prise en compte uniquement du nombre d'emplois recensés dans chaque commune, nous paraît supportable pour la minorité de communes impactées. C'est aussi une manière de lier plus fermement l'harmonisation de cet indice à l'activité économique et de permettre une ventilation supérieure de cet impôt par essence très volatil. Notons au passage qu'une fois la période transitoire de 4 ans passée, soit dès 2024, la commune de Neuchâtel, pour ne pas la citer, verra

l'effort supplémentaire à fournir au niveau de la part de l'IPM être corrigé par la compensation des surcharges de centre. Toute chose égale par ailleurs, cette mesure devrait donc neutraliser financièrement parlant le passage à 33 % de l'IPM pour Neuchâtel, la commune la plus impactée par cet amendement.

Les mesures provisoires proposées par la commission sont elles aussi justifiées. D'une part, la commission, par l'octroi pendant 4 ans d'un million annuel spécialement affecté à La Chaux-de-Fonds pour la compensation des surcharges de centre, a reconnu, dans ses travaux, la situation financière particulièrement délicate de cette commune qui représente un $\frac{1}{4}$ de la population cantonale. Appelons un chat un chat, il s'agit d'une mesure à caractère exceptionnel pris par rapport à une situation tout aussi exceptionnelle. Cette appréciation prend aussi en compte les effets collatéraux de la réforme fiscale pour cette collectivité. Relevons au passage que cette somme est intégrée aux 13 millions annuels versés par le Canton aux 2 pôles urbains soit Le Locle et La Chaux-de-Fonds d'un côté et Neuchâtel et les communes avoisinantes de l'autre.

S'agissant maintenant de la compensation des charges dues à l'altitude, l'amendement de la commission fait sens étant donné que le rapport 18.043 ne fait qu'évoquer ce critère en le liant à la future révision de la loi sur les routes et voies publiques. Par anticipation, une proposition concrète du Conseil d'État via le département de tutelle sur ce point précis aurait certainement facilité les travaux de la commission. À défaut, il est apparu aux yeux de la commission nécessaire de tenir compte de ce paramètre immédiatement vu la topographie de notre espace cantonal. Pendant 2 ans, via le fonds d'aide aux communes, 1.5 millions sera versé aux communes dont le territoire et les habitants se situent à plus de 600 respectivement 800 mètres d'altitude. Cet amendement doit clairement être mis en lien avec la motion de la commission demandant au Conseil d'État d'étudier pleinement et durablement l'introduction de critères géo-topographiques dans le volet de la péréquation des charges. La motion mentionne la future révision de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP) mais se veut large et non-exhaustive pour la prise en compte de ces critères. Les résultats de l'analyse — pour autant que la motion soit soutenue — seront disponibles après la période transitoire. Comme déjà dit, c'est aussi pour cette raison que notre groupe refusera à une très large majorité l'amendement Pop-Verts-Solidarité déposé suite aux travaux de la commission. Au

surplus, nous regrettons la méthode téméraire qui a prévalu au dépôt de cet amendement.

Enfin, la seconde motion traite du taux de répartition de la part communale de l'IPM. Nous la soutiendrons aussi très largement car elle répond au besoin de mieux appréhender l'impact sur les collectivités des réformes « fiscalité et péréquation » une fois en vigueur et déclinées. Si les projections, basées sur les chiffres 2016, ont été utiles pour alimenter les réflexions de la commission, elles ne peuvent pas être prises pour parole d'évangile. Seuls les chiffres connus au bouclage 2020 et des années suivantes offriront une première vision « précise » de l'impact sur les communes des décisions que nous sommes appelés à prendre durant cette session.

Vous l'aurez compris, le groupe Socialiste tiendra la ligne et ne laissera pas de place, ni aux doutes, ni à la peur du vide, ni aux amendements de dernière minute. Nous suivrons par conséquent l'ensemble des recommandations de la commission parfois avec quelques abstentions et voterons, pour autant que l'ensemble des amendements et les deux motions de la commission soient entérinés par notre plénum, le rapport 18.043 amendés suite aux travaux de la commission.

En étant convaincus que l'accord institutionnel issu de la commission ne dénature pas les principes fixés dans le rapport 18.043, principes qui posent les bases d'un modèle péréquatif solide et évolutif à même d'intégrer notamment les évolutions conjoncturelles futures. »

Pour le groupe Socialiste,
Laurent Duding

Le projet de loi a été accepté par 105 voix contre 1 et 8 abstentions.