



## Rapport d'information du Conseil communal

relatif aux charges excessives résultant de la géo-topographie

(du 26 août 2020)

### au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Madame la présidente,  
Mesdames les conseillères générales,  
Messieurs les conseillers généraux,

#### Introduction

Le Conseil communal a poursuivi son étude relative aux surcharges géo-topographiques. Il s'agissait de connaître la pratique des autres cantons, de savoir s'il existe des bases légales pour contraindre l'État à verser une partie des CHF 23,3 mios en jeu au titre de charges supplémentaires liées à la géo-topographie. L'étude a été réalisée par Ecosys, le mandataire qui a fait la première analyse menée sur la péréquation des charges. Celle-ci a notamment été portée à votre connaissance dans le rapport d'information du 27 février 2019 du Conseil communal au Conseil général relatif aux impacts des réformes cantonales portant sur la péréquation et la fiscalité (personnes physiques et personnes morales).

#### Fondement des prétentions de la Ville de La Chaux-de-Fonds pour une compensation plus importante des charges liées à l'altitude

L'objectif de cette étude complémentaire est d'identifier les éléments justifiant le principe d'une rétrocession importante des CHF 23,3 mios aux communes au titre de la péréquation verticale des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques dans le canton de Neuchâtel

La légitimité (et l'origine) de la question soulevée par la Ville de La Chaux-de-Fonds, à savoir le Canton contribue-t-il suffisamment aux charges excessives de ses communes dues à des facteurs géo-topographiques, repose sur trois points :

1. Les montants reçus par les cantons de la part de la Confédération au titre de la compensation des charges (péréquation fédérale) sont, depuis la réforme de 2008, versés sans être subordonnés à une affectation déterminée. En conséquence, les cantons ont seuls la responsabilité de faire parvenir les fonds compensatoires aux entités et échelons qui supportent ces charges excessives.

Le Conseil fédéral s'est préoccupé de cette situation. Dans son message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001, il soulignait ainsi qu'il est important que les systèmes cantonaux de péréquation soient compatibles avec le système de péréquation financière nationale :

### **Extraits du Message concernant la RPT (voir Feuille fédérale n° 21 du 26 mars 2002)**

Page 2387

#### **7.6 Comparaison avec les systèmes cantonaux de péréquation financière**

La RPT ne déploiera pleinement ses effets que si les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges visent les mêmes objectifs. Une réforme au seul niveau fédéral ne permettrait par exemple pas d'indemniser les externalités intracantonales et intercommunales, puisque la compensation des charges inhérente à la RPT ne tient compte que des externalités intercantionales. Pour garantir une fourniture optimale de prestations par les centres urbains, il faut aussi indemniser les externalités intracantonales en recourant à une péréquation financière et à une compensation des charges sur le plan intracantonal. Par conséquent, les cantons s'engagent à respecter sur le plan cantonal, par analogie, les principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (cf. ch. 4).

Un autre exemple, à savoir l'indemnisation des charges excessives, montre qu'il est très important que la RPT et les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges aillent dans le même sens. Les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques sont prises en compte par la RPT à travers les paiements compensatoires destinés aux cantons. Non seulement les cantons, mais aussi des communes, essentiellement urbaines, assument ces charges. Seul des systèmes cantonaux de compensation des charges fonctionnant selon le même modèle permettent de garantir que les fonds compensatoires parviennent aux échelons qui assument les charges en question.

Il en va de même pour presque tous les objectifs de la RPT. Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges utilisés actuellement par les cantons ainsi que leurs efforts de réformes sont examinés dans ce contexte. En février 2001, l’AFF et le groupe d’étude pour les finances cantonales (FkF) ont procédé à une enquête auprès des administrations cantonales des finances. Cette enquête s’articulait autour de deux questions:

- dans quelle mesure les cantons réaménagent-ils leurs répartitions des tâches et leurs systèmes de péréquation financière?
- quel est le degré de compatibilité avec la RPT des actuels systèmes de péréquation financière et des projets cantonaux de réformes?

A l’heure actuelle, ce ne sont pas moins de 23 cantons qui planifient ou mettent en œuvre des réformes de leur système de péréquation financière. De telles réformes ne sont pas à l’ordre du jour dans trois cantons seulement (cf. tab. 7.11).

## Page 2391

### **7.8 Conséquences pour la politique régionale de la Confédération**

En 1996, le Conseil fédéral s’est attelé à une profonde réorientation de la politique régionale. Celle-ci, en tant qu’élément de la politique économique, vise à accroître durablement la compétitivité et les possibilités de développement des régions.

La loi fédérale fondamentalement révisée du 21 mars 1997 (RS 901.1) sur l’aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) répond à cet objectif. Elle vise à renoncer progressivement au soutien de projets d’infrastructures de base pour soutenir de manière ciblée des projets qui exploitent les potentiels régionaux et stimulent la croissance de manière à renforcer des régions par une approche globale.

Par conséquent, les prestations prévues dans la LIM peuvent se concentrer sur les tâches de pilotage. En revanche, les objectifs en matière de redistribution, soit la compensation proprement dite des différences de capacité financière entre cantons et régions à faible et à fort potentiel de ressources, seront atteints à travers un renforcement de la péréquation financière au sens strict. Du fait de la RPT, les cantons à faible potentiel de ressources, et donc aussi les régions de montagne, seront en mesure, grâce au renforcement de la péréquation financière au sens strict, d’assurer leur approvisionnement de base selon leurs propres priorités et au besoin de l’améliorer. Les objectifs en matière d’allocation et de redistribution ne seront plus mélangés. Ainsi, l’efficacité des moyens financiers mis en œuvre s’accroîtra au niveau de la politique régionale et de la péréquation des ressources.

Par ailleurs, les charges excessives des régions de montagne, dues à des facteurs géotopographiques, seront indemnisées dans le cadre de la nouvelle compensation des charges octroyée par la Confédération (cf. ch. 5.6.1).

La RPT, à travers la compensation des ressources, s’avère donc indispensable pour concrétiser les nouveaux principes de la politique régionale. Elle permet à celle-ci de mieux s’orienter sur ses objectifs initiaux d’allocation et de déployer pleinement ses effets.

Ces éléments ont notamment été relevés par le Président de la Confédération dans un courrier à l'attention de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 19 mars 2019 (cf. annexe).

À noter qu'en 2001, le canton de Neuchâtel a déclaré que son système de péréquation intercommunale était fortement compatible avec celui de la Confédération.

2. Le canton de Neuchâtel est le quatrième canton le plus bénéficiaire (après Grisons, Valais et Berne) des compensations des charges excessives résultant de la géo-topographie (CHF 23,3 mios reçus en 2017). La présence de La Chaux-de-Fonds sur son territoire, une ville située en altitude (selon la définition fédérale), est la source principale de ces fonds.

Le rapport Ecosys & Eco'Diagnostic<sup>1</sup> (mandaté par la Ville de La Chaux-de-Fonds) a recalculé les montants de compensation fédérale en excluant les caractéristiques de La Chaux-de-Fonds lors de la détermination des montants de compensation. Il en ressort que, sans la Ville de La Chaux-de-Fonds sur son territoire, 73 % des CHF 23,3 mios obtenus en 2017 par le Canton (soit CHF 17 mios) pour la compensation des charges excessives résultant de la géo-topographie disparaîtraient.

3. Le rapport Ecosys & Eco'Diagnostic a également déterminé les montants que recevraient les communes neuchâteloises si le Canton redistribuait aux communes le montant reçu (CHF 23,3 mios en 2017) de la Confédération en appliquant les mêmes critères que la Confédération. La Ville de La Chaux-de-Fonds obtiendrait alors pour l'année 2017 environ CHF 13,5 mios. Ce montant est très largement supérieur au montant actuellement prévu (environ CHF 730'000.-<sup>2</sup>) dans la réforme cantonale.

---

<sup>1</sup> Ecosys & Eco'Diagnostic (2019), Examen des flux financiers entre la commune de La Chaux-de-Fonds, le Canton et les autres communes, février 2019.

<sup>2</sup> Le montant total prévu (CHF 1,5 mio) est réparti selon le critère retenu, soit la population de chaque commune et de l'altitude à laquelle cette population réside (un coefficient de pondération de 0 est appliqué à la population résidant en-dessous de 600 mètres, de 1 à la population entre 600 et 800 mètres et de 2 à la population résidant au-dessus de 800 mètres est appliqué). Les calculs ont été effectués sur la base des données issues de l'Atlas Statistique du Canton.

La Ville de La Chaux-de-Fonds, ainsi que toutes les communes du Canton situées à plus de 800 mètres d'altitude, revendiquent une augmentation des montants des compensations prévues pour les charges excessives résultant de la géo-topographie. Les arguments suivants soutiennent cette requête :

- a) Il n'existe pas de sources alternatives de compensation des charges excessives liées à la topographie.
- b) Les montants octroyés par le canton de Neuchâtel au titre de la péréquation des charges géo-topographiques sont, en comparaison intercantonale, faibles. Les 18 cantons bénéficiaires au niveau fédéral des compensations pour surcharges géo-topographiques contribuent en moyenne, et à ce même titre, à la péréquation intercommunale à hauteur de CHF 37.- / an par habitant. Or, Neuchâtel ne verse que CHF 8.- / an par habitant à ses communes afin de compenser les charges d'altitude. Ce montant ne représente à Neuchâtel que le 6 % des compensations reçues de la Confédération (dont le montant est de CHF 132.- / an par habitant). En moyenne, les cantons versent à leurs communes un montant représentant le 43 % des compensations reçues de la Confédération pour les facteurs géo-topographiques.
- c) L'examen des autres domaines de compensation (soit la compensation des charges socio-démographiques et de centralité) n'atténue pas ce constat. Au niveau de l'ensemble de la péréquation des charges (géo-topographique, socio-démographique et de centre), il apparaît ainsi que le canton de Neuchâtel verse CHF 82.- / an par habitant (péréquation verticale) à ses communes mais reçoit CHF 214.- / an par habitant de la Confédération.

Par ailleurs, si l'on tient également compte de la péréquation (horizontale) des ressources, le canton de Neuchâtel verse toujours CHF 82.- / an par habitant<sup>3</sup> à ses communes, alors qu'il reçoit CHF 853.- / an par habitant de la Confédération. Le montant ainsi versé par le Canton à ses communes représente 9.6 % du montant reçu au titre du système péréquatif de la Confédération. Dans l'échantillon constitué des cantons bénéficiaires eu égard à leurs surcharges géo-topographiques, les montants de péréquation verticale versés par le Canton (péréquation des ressources et compensation des charges) représentent le 19.8 %

---

<sup>3</sup> Ce montant est similaire à celui résultant de la péréquation des charges car la péréquation des ressources est uniquement horizontale.

(CHF 162.- / an par habitant) des montants reçus de la péréquation fédérale (CHF 820.- / an par habitant).

- d) Il ressort clairement de l'étude effectuée par Ecosys que les communes neuchâteloises qui doivent fournir des prestations en altitude ont des charges plus élevées que la moyenne. Cette observation s'oppose à l'affirmation du rapport du Conseil d'État neuchâtelois sur la nouvelle péréquation financière (2018) que « ... les indicateurs tels que la taille de la commune et l'altitude sont également sujets à caution, car il n'y a aucun rapport statistique fondé entre la taille de la commune et les dépenses nettes par habitant, ni de corrélation statistique avérée entre les dépenses et l'altitude. Si l'altitude est un critère utilisé dans la RPT fédérale, ce critère est également critiqué dans ce cadre par plusieurs experts et spécialistes de la péréquation ».

La revue des évidences empiriques disponibles sur la relation entre les charges par habitant et la géo-topographie montrent des résultats contrastés. En aucun cas, les évidences ne semblent suffisantes pour limiter l'existence des compensations pour les charges excessives résultant de la géo-topographie à deux années (2020 et 2021, en l'occurrence).

- e) Les montants octroyés aux communes bénéficiaires devraient être établis selon une évaluation de l'ampleur des charges excessives. Dans le système péréquatif intercommunal du canton de Neuchâtel, l'ampleur des charges excessives dans le domaine de la géo-topographie est fixée à CHF 1,5 mio pour les exercices 2020 et 2021, puis à zéro pour les exercices suivants. Le montant de CHF 1,5 mio n'est pas établi sur la base d'une estimation des charges excessives résultant des conditions géo-topographiques, mais davantage d'une appréciation politique sur les possibilités financières. Un constat similaire est possible pour les montants octroyés au titre de la péréquation des charges excessives en lien avec la position de centre.

De plus, pour les compensations pour surcharges géo-topographiques, il est difficile de comprendre le caractère transitoire de la compensation car aucune des réformes pouvant réduire ou compenser de manière alternative les charges excessives résultant des conditions géo-topographiques des communes n'est envisagée.

## **Développement détaillé de l'étude**

Les objectifs de l'étude mandatée par la Ville de La Chaux-de-Fonds auprès de l'entreprise Ecosys sont les suivants :

- Premièrement, examen du degré de similarité entre le système de péréquation intercommunale du canton de Neuchâtel, celui des autres cantons et le système de péréquation financière fédérale.
- Deuxièmement, analyse de la manière dont les cantons suisses prennent en compte les facteurs géo-topographiques dans les mécanismes de péréquation intercommunale, c'est-à-dire entre un canton et ses communes et entre les communes du canton.

Plus spécifiquement, les questions suivantes ont été posées :

1. Est-ce que les montants de compensation obtenus dans le cadre de la péréquation financière fédérale pour charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques sont affectés par les cantons à la couverture de charges similaires incombant aux communes ?

Depuis la réforme de la péréquation fédérale de 2008, les cantons n'ont plus l'obligation d'affecter à des tâches spécifiques une partie des montants obtenus au titre de la péréquation des charges excessives. Selon les données de la statistique financière, la très grande majorité des cantons (24/26) ne reverse ainsi pas aux communes les montants obtenus de la Confédération (la péréquation des charges est verticale au niveau fédéral).

2. Est-ce que les systèmes péréquatifs des cantons bénéficiaires de la péréquation des charges géo-topographiques au niveau fédéral incluent une compensation similaire pour leurs communes ? Quelle est l'importance, en francs par habitant, des montants transférés entre le canton et les communes au titre de la compensation des charges géo-topographiques ? Quelle est l'importance des montants octroyés aux communes par les cantons comparativement à ceux reçus de la part de la Confédération ?

Les cantons bénéficiaires des compensations de charges géo-topographiques au niveau fédéral incluent dans la majorité des cas une telle compensation pour leurs communes dans leur système de péréquation intercommunale. Sur les cantons bénéficiaires au niveau fédéral, seuls cinq d'entre eux (AR, AI, JU, FR et VD<sup>4</sup>) ne versent aucun montant à leurs communes par le biais de leur système de péréquation intercommunale.

Les compensations des charges géo-topographiques sont dans la très grande majorité des cas verticales pour les cantons bénéficiaires au niveau fédéral. À cet égard, le principe fédéral est repris. La seule exception est Vaud, qui prévoit une compensation horizontale des charges géo-topographiques. Ce système est toutefois en cours de réforme. Pour le canton de Neuchâtel, la récente réforme (dès 2020) a impliqué la suppression de la péréquation horizontale des charges d'accessibilité et a introduit, pour les années 2020 et 2021 uniquement, une compensation verticale de CHF 1,5 mio (soit CHF 8.- / an par habitant) des charges géo-topographiques des communes.

En moyenne, les cantons bénéficiaires des compensations pour charges géo-topographiques excessives au niveau fédéral touchent CHF 78.- / an par habitant et versent CHF 33.- / an par habitant à leurs communes, soit le 43 % des montants reçus à titre de compensation de la part de la Confédération. **L'analyse comparative montre que la compensation de CHF 8.- / an par habitant prévue à Neuchâtel pour les seules années 2020 et 2021 constitue un montant relativement faible (6 % des CHF 132.- par habitant de compensations fédérales reçues en 2018 par le Canton).**

**Dès 2023, le canton de Neuchâtel figurera alors parmi les cantons qui ne prévoient pas de compensation pour les charges excessives de leurs communes résultant de leurs conditions géo-topographiques, alors qu'il fait partie des cantons en étant fortement bénéficiaires au niveau fédéral.**

Ce constat est renforcé par le fait que la compensation pour charges géo-topographiques excessives n'est pas exclusivement l'apanage des cantons bénéficiaires au niveau fédéral. Quatre cantons, soit BL, SO, ZG et ZH, incluent dans leur système de péréquation intercommunale une compensation verticale des charges géo-topographiques bien qu'ils n'en soient pas bénéficiaires au niveau fédéral.

---

<sup>4</sup> Pour VD, les montants reçus de la Confédération sont toutefois négligeables (moins de 10 centimes / habitant).

**Ces quatre cantons versent à leurs communes des montants par habitant supérieurs<sup>5</sup> aux montants prévus pour 2020 et 2021 dans le canton de Neuchâtel.**

L'analyse comparative ci-après montre que les écarts entre les cantons sont importants.

---

<sup>5</sup> Les montants de péréquation verticale pour charges géo-topographiques sont de CHF 25.- par habitant pour AG, CHF 25.- par habitant pour BL, CHF 38.- par habitant pour SO et CHF 8.- par habitant pour ZH. Le système zurichois est particulier car il est le seul à inclure une compensation horizontale des charges géo-topographiques d'un montant de CHF 7.- par habitant.

**Figure 1 : Compensation des charges géo-topographiques : péréquation fédérale et péréquation intercommunale (verticale)**

		Péréquation des charges géo-topographiques		
	En francs	Montants par habitant reçus de la Confédération, 2018	Montants par habitant reçus par les communes de leur canton, 2017-2019	%
AI	Appenzell Rh-Int	357	0	0%
AR	Appenzell Rh-Ext	522	0	0%
BE	Berne	27	38	142%
FR	Fribourg	30	0	0%
GL	Glaris	133	25	19%
GR	Grisons	674	96	14%
JU	Jura	66	0	0%
LU	Lucerne	16	52	325%
NE	Neuchâtel (dès 2020)	132	8	6%
NW	Nidwald	30	22	72%
OW	Obwald	170	44	26%
SZ	Schwyz	44	nd*	0%
TI	Tessin	41	47	116%
TG	Thurgovie	15	12	81%
SG	St-Gall	4	80	1990%
UR	Uri	319	61	19%
VD	Valais	220	38**	17%
VS	Vaud	0.1	0.0	0%
<b>Moyenne pondérée (population)</b>		<b>78</b>	<b>33</b>	<b>43%</b>

\* Pour Schwytz, il n'a pas été possible de répartir les montants de compensation par catégorie.

\*\* Le montant a fait l'objet d'une estimation ad hoc, la compensation des charges étant déterminée par un indice synthétique de charges excessives (composé de 6 critères capturant à la fois les facteurs géo-topographiques et socio-démographiques).

3. Est-ce que les cantons bénéficiaires de compensations dues à des facteurs géo-topographiques utilisent les critères semblables dans leur système péréquatif intercommunal à ceux du système fédéral ? Dans quelle mesure, le facteur d'altitude y est pris en compte ?

Les critères fédéraux retenus par la Confédération pour déterminer les charges excessives géo-topographiques sont les suivants :

- L'altitude : population résidente vivant au-dessus de 800 mètres.
- La déclivité du terrain : la hauteur médiane de la surface productive.
- La structure de l'habitat : la population résidente permanente en lotissement de moins de 200 habitants.
- La densité démographique : le rapport entre la superficie et la population résidente.

L'analyse comparative permet de constater **une forte hétérogénéité des critères retenus par les cantons pour déterminer les montants de compensation géo-topographique** (ou des domaines y étant associés comme le déneigement, les torrents et catastrophes naturelles ou la ruralité).

En effet, aucun canton parmi les cantons bénéficiaires au niveau fédéral ne s'appuie strictement sur les quatre critères fédéraux précités pour déterminer les charges excessives géo-topographiques de leurs communes.

Saint-Gall s'en rapproche avec 3 critères similaires (densité de la population, population au-dessus de 800 mètres, habitats décentralisés) suivi des Grisons qui applique deux critères fédéraux. Aucun canton bénéficiaire au niveau fédéral ne tient toutefois compte du critère de déclivité (hauteur médiane de la surface productive).

Deux critères retenus au niveau fédéral sont toutefois parmi les plus fréquemment repris par les cantons : la (faible) densité démographique (cinq occurrences: Berne, Glaris, Grisons, Jura, Saint-Gall), ainsi que l'altitude ou la population résidente à une altitude donnée (cinq occurrences : Neuchâtel dès 2020, Saint-Gall, Uri, Tessin, Valais).

L'examen des critères utilisés pour établir les montants de compensation auxquels les communes ont droit indique que la reprise des critères fédéraux n'a pas constitué une priorité pour les cantons. **Autrement dit, même si les systèmes de péréquation des cantons incluent des compensations géo-topographiques, rien ne garantit, en raison des critères utilisés, que ces compensations atteignent effectivement les zones et les charges que le législateur fédéral visait. Pour Neuchâtel, ce constat n'est que partiellement vérifié car l'unique critère retenu pour répartir les montants de compensation entre les communes est proche d'un des critères fédéraux; en effet le Canton a retenu un critère lié à la population vivant au-dessus de 600 mètres, contre 800 mètres pour la Confédération.**

4. Est-ce que les charges excessives résultant des facteurs socio-démographiques, tant au niveau de la structure de la population que de la position de centre, sont également prises en compte dans les systèmes de péréquation des charges des cantons ? Leur importance est-elle identique à celle que leur donne le système fédéral ? Comment se positionne Neuchâtel ? Est-ce que les conclusions se modifient si la péréquation des ressources est prise en compte ?

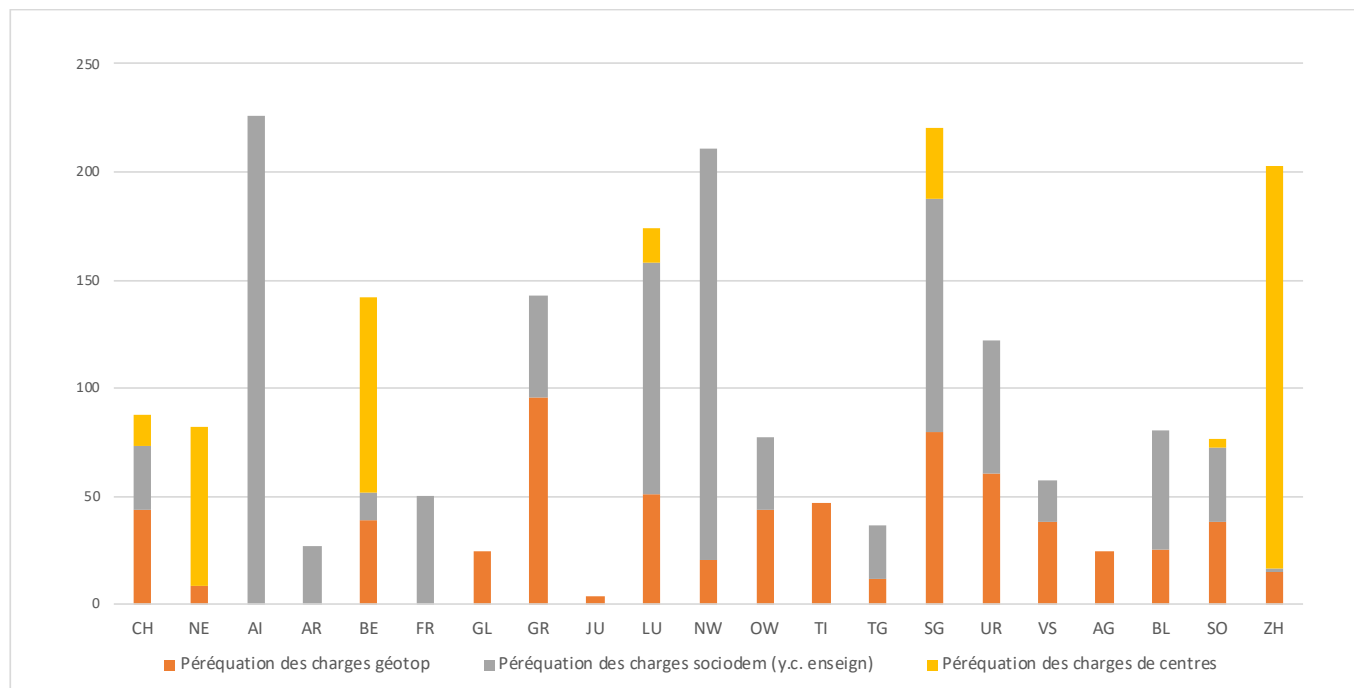
Si l'on examine uniquement les montants de transferts péréquatifs verticaux, on constate que Neuchâtel donne davantage d'importance à la compensation des charges de centre que des charges géo-topographiques et des charges découlant de la structure de sa population (socio-démographiques). Ce constat se renforcera avec la disparition des compensations géo-topographiques dès 2022. Neuchâtel se différenciera alors fortement des pratiques des autres cantons.

Au niveau de la péréquation des charges de centre, Neuchâtel fait partie des cantons (5/21) qui versent des compensations pour charges socio-démographiques bien qu'ils n'en obtiennent aucune de la Confédération. Leur ampleur est en outre importante (CHF 74.- / an par habitant). Ce montant est proche de celui que lui verse la Confédération pour compenser les charges socio-démographiques résultant de la structure défavorable de sa population (CHF 82.- / an par habitant).

**Figure 2 : Compensation des charges socio-démographiques (pour la Confédération, celles-ci incluent les charges de centre mais pas pour le canton de Neuchâtel)**

En francs	Charges résultant de la structure de la population			Charges de centre		
	Montant par hab. reçu par le Canton de la Confédération	Montant par hab. reçu par les communes (horiz. + vert.)	Montant par hab. reçu par les communes (vert.)	Montant par hab. reçu par le Canton de la Confédération	Montant par hab. reçu par les communes (horiz. + vert.)	Montant par hab. reçu par les communes (vert.)
Appenzell Rh-Int	0	226	226	0	0	0
Appenzell Rh-Ext	0	50	27	0	0	0
Berne	12	13	13	0	90	90
Fribourg	0	50	50	0	0	0
Glaris	0	0	0	0	0	0
Grisons	0	47	47	0	0	0
Jura	4	0	0	0	16	0
Lucerne	0	106	106	0	15	15
Neuchâtel (dès 2020)	82	19	0	0	74	74
Nidwald	0	214	191	0	0	0
Obwald	0	34	34	0	0	0
Schwytz	0	0	0	0	0	0
St-Gall	0	108	108	0	33	33
Tessin	52	0	0	0	0	0
Thurgovie	0	24	24	0	0	0
St-Gall	0	108	108	0	33	33
Uri	0	61	61	0	11	0
Valais	18	19	19	0	0	0
Argovie	0	48	0	0	0	0
Bâle-Campagne	0	56	17	0	0	0
Soleure	15	34	34	0	4	4
Zurich	11	4	2	46	339	186
<b>Moyenne</b>	<b>10</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>90</b>	<b>57</b>

**Figure 3 : Montants de la compensation verticale des charges géo-topographiques, socio-démographiques (structure de la population) et de centralité**



**Au niveau de l'ensemble de la péréquation des charges**, il apparaît ainsi que le canton de Neuchâtel verse CHF 82.- / an par habitant (péréquation verticale) à ses communes alors qu'il reçoit CHF 214.- / an par habitant de la Confédération.

Si la péréquation des ressources est également prise en compte, le canton de Neuchâtel verse également CHF 82.- / an par habitant à ses communes (la péréquation des ressources est uniquement horizontale) alors qu'il reçoit **CHF 853.-** / an par habitant de la Confédération. Le montant versé par le Canton représente ainsi le 9.6 % du montant reçu de la Confédération.

En conclusion et pour simplifier la lecture de ces chiffres, nous avons synthétisé les montants relatifs à la compensation des charges géo-topographiques, socio-démographiques, de centralité et la péréquation des ressources dans le tableau ci-après :

	Montants versés par la Confédération au canton de Neuchâtel (CHF / hab.)	Montants versés par le canton de Neuchâtel aux communes (CHF / hab.)
Surcharges socio-démographiques	82	19
Surcharges géo-topographiques	132	8
<b>Sous-total</b>	<b>214</b>	<b>27</b>
Charges de centre	0	74
Péréquation des ressources	853	82

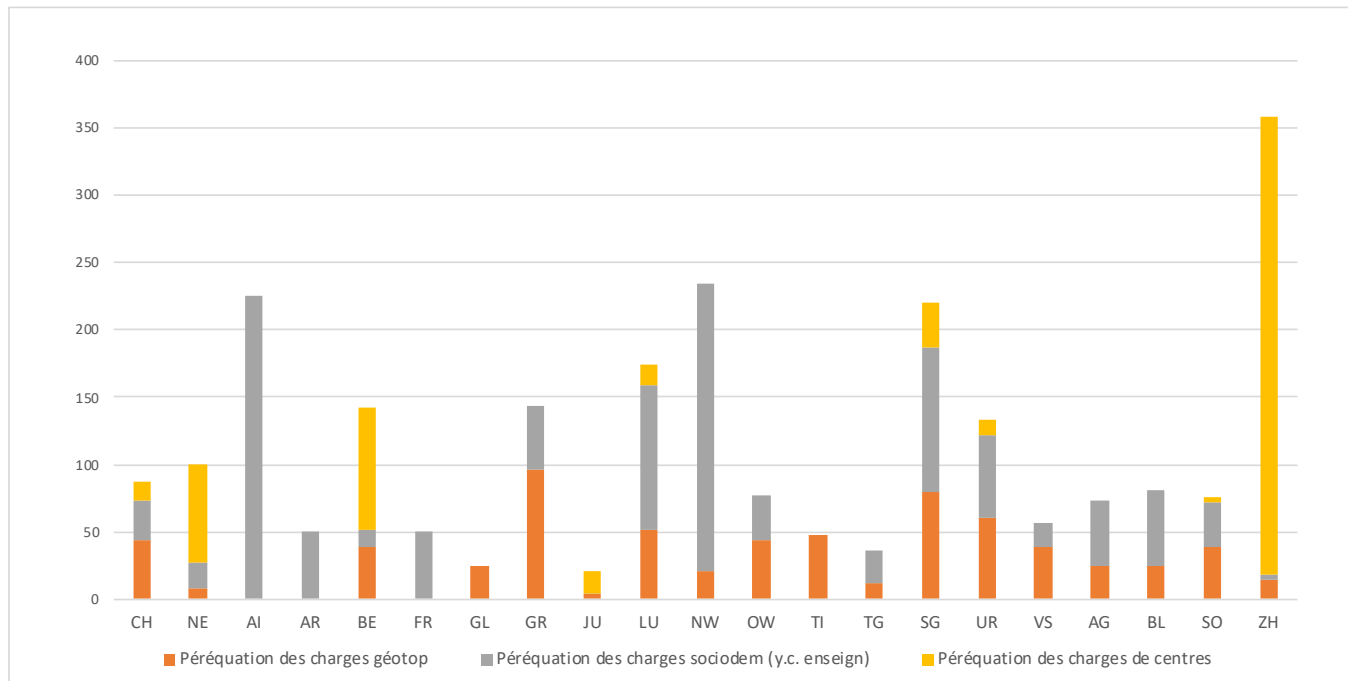
La composition du système péréquatif neuchâtelois ne reflète également pas l'importance relative des compensations reçues pour charges excessives de la part de la Confédération.

**Rien n'assure dès lors que le degré de compatibilité entre le système de péréquation intercommunale neuchâtelois et celui de la Confédération soit suffisant afin de garantir que les montants reçus de la part de la Confédération atteignent effectivement les objectifs de compensation.**

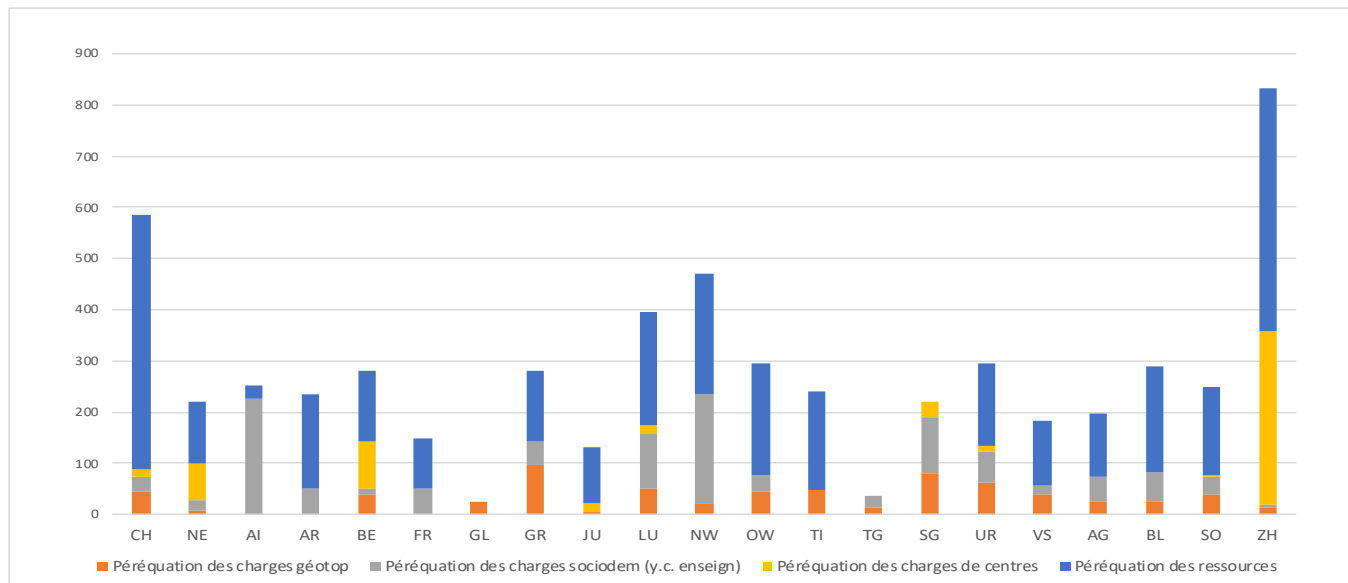
Et si on inclut la péréquation des ressources dans la comparaison (voir figure 5 ci-après), cette spécificité neuchâteloise ressort toujours (part importante de la péréquation verticale des charges orientée sur les charges de centre) ainsi qu'une péréquation des charges socio-démographiques et des ressources (en 2018) uniquement horizontale. Cette divergence se renforcera bien sûr dès 2022 avec le nouveau système et l'abandon de la péréquation verticale pour l'altitude.

Il faut toutefois relever que les charges hospitalières, les charges des établissements médico-sociaux (EMS) et les charges de Nomad sont à la charge du canton de Neuchâtel, ce qui n'est pas forcément le cas dans d'autres cantons de Suisse. Néanmoins, il n'est pas correct de ne pas intervenir dans le domaine des surcharges géo-topographiques sous prétexte que l'État intervient massivement dans d'autres domaines qui ne jouent aucun rôle dans les distorsions de charges générées par le territoire. En d'autres termes, le financement par l'État des EMS, par exemple, n'a aucun lien avec le système péréquatif.

**Figure 4 : Montants de la compensation verticale et horizontale des charges géo-topographiques, socio-démographiques (structure de la population) et de centralité**



**Figure 5 : Montants de la compensation verticale et horizontale des charges et des ressources**



5. Est-ce que le respect des "bonnes pratiques" en matière de péréquation financière justifie les différences constatées entre le système neuchâtelois et celui des autres cantons ?

La revue des "bonnes pratiques" en matière de péréquation financière n'apporte pas d'argument déterminant en faveur du système neuchâtelois.

Lors de l'examen des éléments qui doivent faire l'objet de compensation, la prise en considération de la géo-topographie est parfois remise en cause.

Les charges par habitant des communes neuchâtelaises sont positivement et significativement corrélées à l'indicateur utilisé afin de répartir les compensations pour charges d'altitude entre les communes. Une relation identique est trouvée avec la taille de la population vivant au-dessus de 800 mètres. Par contre, il n'existe pas de relation significative entre l'altitude médiane des communes et les charges communales par habitant dans le canton de Neuchâtel.

Les résultats des évidences empiriques disponibles sur la relation entre les charges par habitant et la géo-topographie sont également contrastés. **En conséquence, il n'est pas possible de justifier ainsi l'abandon des compensations pour les charges excessives résultant de la géo-topographie ou de limiter leur existence à deux exercices comptables.**

6. Est-ce que la répartition des charges entre les cantons et leurs communes expliquent les différences constatées entre les cantons suisses ?

L'examen des corrélations montre qu'il n'existe pas de relation statistiquement établie entre le niveau de la péréquation verticale des charges et l'ampleur relative des dépenses des communes. En d'autres termes, la répartition des charges entre les cantons et leurs communes ne semble pas avoir d'impact sur les montants par habitant octroyés par le Canton pour compenser les charges excessives des communes. D'autres facteurs peuvent interférer dans cette relation.

Ce résultat indique qu'il n'est pas pertinent de **justifier une "faible" péréquation verticale des charges excessives des communes sur la base d'une répartition des charges (entre le Canton et les communes) favorable aux communes**. En effet, la péréquation des charges vise la compensation des charges excessives, ces dernières concernant uniquement certaines communes. **C'est, par conséquent, la réalité des charges excessives qui doit justifier les montants octroyés.**

### **Conséquences financières**

Le Conseil communal a fait des efforts très importants ces dernières années pour réduire les charges. À l'issue de cet exercice, on constate un déficit structurel de l'ordre d'une dizaine de millions de francs. Cet ordre de grandeur est comparable au montant en jeu dans le cadre des surcharges géo-topographiques subies par la Ville de La Chaux-de-Fonds.

### **Initiative "Pour une plus juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes neuchâteloises"**

Les questions liées aux surcharges géo-topographiques sont largement discutées depuis plusieurs mois déjà. C'est ainsi qu'un comité inter-partis a lancé une initiative populaire pour une péréquation plus juste envers les communes neuchâteloises situées à plus de 800 mètres d'altitude.

Le texte de ladite initiative demande que le 90 % des montants versés par la Confédération au canton de Neuchâtel comme compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques soit redistribués aux communes, selon les mêmes critères que ceux retenus par le système fédéral.

L'initiative précise que les 10 % restants reviennent au Canton, qui a lui aussi des routes situées en altitude à entretenir.

La récolte de signatures pour l'initiative a pris fin le 22 août 2020. Le comité d'initiative a déposé 6234 signatures à la Chancellerie d'État.

### **Conclusion**

Une somme de CHF 23,3 mios est en jeu. Or, en 2019, l'État a considéré que ce montant ne pouvait être restitué aux communes et était entré en matière sur une somme totale de CHF 1,5 mio pour toutes les communes, et ce seulement pour les années 2020 et 2021.

Légalement, la Confédération n'a rien mis en place, estimant que les cantons allaient travailler dans le sens des intentions du Conseil fédéral. Or, il n'en est rien. Chaque canton procède à sa guise.

Dès lors, toutes les communes bénéficiant d'un droit moral à une indemnisation relative aux charges géo-topographique enjoignent vivement le Conseil d'État d'entrer en matière pour régler le problème. Il est clair que l'État de Neuchâtel a des soucis financiers, mais c'est à lui de trouver des solutions pour supporter ce manque à gagner de CHF 23,3 mios.

Mettre les communes les unes contre les autres et à nouveau provoquer des dissensions entre le Haut, les Vallées et le Bas du Canton ne doit pas arriver. Il s'agit de reconnaître une problématique qui doit être réglée au plus vite, idéalement sans devoir passer par une votation cantonale. Une décision de la part de l'État et ensuite du Grand Conseil ne peut plus attendre.

La politique suisse repose sur un processus de compromis, gage de notre prospérité, et c'est ainsi que nous espérons pouvoir avancer dans ce dossier.

Il est vital pour les communes des Montagnes, des Vallées et quelques communal du littoral que cet argent, ou une partie tout au moins, leur revienne.

Le Conseil communal sait qu'il peut compter sur le législatif de la Ville de La Chaux-de-Fonds pour défendre l'initiative si le peuple est amené à se prononcer sur ce sujet, faute de compromis trouvé avec l'État dans l'intervalle.

Ce rapport a été présenté à la Commission financière le 20 août 2020.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, de bien vouloir prendre acte de ce rapport d'information.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

Le chancelier

Théo Bregnard

Daniel Schwaar

**Annexe :**

- Courrier du Président de la Confédération à l'attention de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 19 mars 2019



CH-3003 Berne  
DFF

Conseil Communal  
Tour Espacité  
Case postale 370  
2301 La Chaux-de-Fonds

CHANGELLERIE COMMUNALE	
RECEPTION:	20 MARS 2019
ATTENDU:	KB/SM
COPIE A:	
N° ENREG:	000243

Berne, 19 mars 2019

**Péréquation intercantonale – montants obtenus par le canton de Neuchâtel au titre de la compensation des charges géo-topographiques**

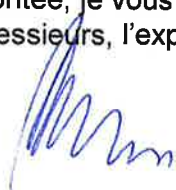
Madame la Présidente,  
Monsieur le Chancelier,  
Mesdames, Messieurs,

Votre lettre du 22 février m'est bien parvenue et je vous en remercie. Vous souhaiteriez savoir si un canton peut disposer librement des fonds reçus au titre de la compensation des charges ou s'il a l'obligation d'en faire bénéficier ses communes. En vertu de l'art. 9, al. 4, de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, ces fonds sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée. Il en va par ailleurs de même pour les versements au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur. Les communes d'un canton ne peuvent donc pas prétendre aux fonds obtenus par leur canton dans le cadre de la péréquation financière nationale.

La péréquation financière nationale est un instrument de péréquation entre la Confédération et les cantons, d'une part, et entre les cantons, d'autre part. En revanche, les relations entre un canton et ses communes sont du ressort du canton (art. 50, al. 1, Cst). La Confédération ne détient aucune compétence législative en matière de péréquation financière intercommunale. Toutefois, le message concernant la RPT soulignait qu'il est important que les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges aillent dans le même sens que la péréquation financière nationale (FF 2002 2387, 2391). La Confédération ne dispose cependant d'aucune compétence lui permettant d'obliger les cantons à concevoir leurs systèmes de manière identique ou de piloter l'utilisation des fonds.

Les paiements compensatoires en faveur des communes devraient ainsi être réglementés dans le cadre de la péréquation financière cantonale. D'après votre lettre, cette question est actuellement discutée dans votre canton.

Vous souhaitant plein succès pour relever les défis auxquels La Chaux-de-Fonds est confrontée, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Chancelier, Mesdames, Messieurs, l'expression de ma haute considération.



Ueli Maurer  
Président de la Confédération