

Bernard DAFFLON et Sandra DAGUET ¹

République et canton de Neuchâtel

**Analyse des relations financières
État - communes 2001-2011
et
conséquences du 2ème volet du
désenchevêtrement**

**Rapport à l'intention du
Département des finances
République et canton de Neuchâtel**

Fribourg, 18 mars 2013

1 Bernard Dafflon est professeur de finances publiques et de gestion des politiques publiques; Dr Sandra Daguet est collaboratrice scientifique auprès de la Chaire de finances publiques.

bernard.dafflon@unifr.ch sandra.daguet@unifr.ch Chaire de finances publiques, Département d'économie politique, Université, boulevard de Pérolles 90, 1700 Fribourg www.unifr.ch/finpub

Sommaire

	<u>Page</u>	
Contenu et portée du mandat	3	
1	Evolution des transferts financiers 2001 - 2011	7
1.1	Méthode d'analyse	7
1.2	Présentation des données	14
1.3	Comparaisons et résultats	16
1.3.1	Analyse des flux financiers	17
1.3.2	Le poids des transferts dans les comptes du canton	19
1.3.3	Les transferts dans les comptes des communes	22
1.3.4	Conséquences pour les communes, 2001 et 2010	26
2	Les effets du désenchevêtrement de 2005	29
2.1	Méthode d'analyse	30
2.2	Résultats par fonction	34
2	Enseignement et formation	34
231	Formation dans les arts et métiers	35
233	Formation sociale et paramédicale	36
239	Formation professionnelle autre	36
250	Ecoles de maturité	37
260	Ecole d'ingénieurs	39
269	Formation professionnelle	39
400	Hôpitaux	40
410	Homes pour personnes âgées	41
440	Soins ambulatoires	41
470	Contrôle des denrées alimentaires	42
540	Protection de la jeunesse	43
550	Invalidité	44
65	Transports publics régionaux et urbains	44
2.3	Evolution des dépenses cantonalisées	45
	Conclusions	49

Contenu et portée du mandat

Par lettres des 18 juillet et 15 octobre 2012, le Département de la justice, de la sécurité et des finances de la République et canton de Neuchâtel nous a attribué un mandat portant sur les relations financières Etat-communes en longue période.

Le bilan financier demandé consiste à analyser les flux financiers entre l'Etat cantonal et les communes afin d'en examiner l'évolution pour la période 2000-2011. L'objectif est de connaître dans quelle mesure

- des décisions de politiques publiques cantonales, telles le désenchevêtrement en 2005, la bascule d'impôt qui l'accompagnait, la mise en place d'une police unique en 2007, l'acceptation du concordat intercantonal sur l'école obligatoire Harmos 2011, et la réforme fiscale,
- ou les répercussions des politiques fédérales en matière de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT 2008), par effet domino sur les relations canton-communes,

auraient affecté l'évolution des balances budgétaires réciproques du canton et de l'ensemble des communes.

L'analyse comprend deux chapitres. Le premier se rapporte aux relations financières verticales entre le canton et les communes, au sens strict, subventions cantonales de fonctionnement versées aux communes, et inversement contributions des communes à des dépenses cantonales. La démarche consiste ici à repérer les flux financiers verticaux et à séparer les relations financières touchant à l'ensemble des communes en tant que collectivités publiques – objet de l'analyse - des autres mouvements fiduciaires ou des paiements pour prestations fournies par un niveau de gouvernement à un autre.

Le deuxième chapitre examine en longue période (11 ans) l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (hors écritures comptables, imputations internes et ajustement de clôture) du canton et des communes, tant de manière globale que selon la classification fonctionnelle au sens du Modèle de Comptes Harmonisés (MCH1)². Il en va de même pour les recettes, globales et fiscales. Ces séries statistiques,

² Rappelons ici brièvement la nomenclature fixée par le Modèle de Comptes Harmonisés MCH1 appliqué aux niveaux cantonal et communal depuis 1981 (MCH2 dès 2008) parce que nous y ferons référence à plusieurs reprises dans le rapport. La classification fonctionnelle est à trois positions FFF dénommées F domaine, FF tâche et FFF subdivision de tâche. La classification par nature ou classification comptable est CCC, avec C classe de compte, CC groupe de compte et CCC compte récapitulatif. La combinaison décimale est FFF.CCC.

examinées par montants et en taux de croissance, doivent permettre d'apprécier les évolutions relatives des dépenses et recettes de fonctionnement et, le cas échéant, de mesurer des effets de seuil en faveur d'un niveau de gouvernement au détriment de l'autre sur ladite période. Ces décrochages devraient dans la mesure du possible être quantifiés.

Les résultats de l'analyse sont présentés dans ce Rapport en reprenant cette même division. La première partie retrace l'évolution des transferts verticaux entre le canton et les communes, au sens strict et pour les seuls flux de fonctionnement, dans la période 2001-2011. L'objectif est à la fois d'identifier ces flux et de les mettre en perspective cohérente avec les comptes du canton et de l'ensemble des communes. Indirectement, cela devrait permettre de préciser dans quelle mesure la bascule d'impôt opérée en 2005, pour solder le désenchevêtrement, aurait contribué à l'appauvrissement ou à l'enrichissement des partenaires communaux ou cantonal.

La seconde partie traite l'évolution des comptes cantonaux selon la classification fonctionnelle afin de déterminer et de préciser les effets qu'ont entraînés des changements de politiques publiques durant ce même laps de temps. Il s'agit ici d'observer quelles variations découlent de l'opération de désenchevêtrement de 2005 ou quels seraient d'autres facteurs de changement.

L'encadré 1 rappelle les mesures de désenchevêtrement prises en 2005 dans quatre domaines d'activité des communes et du canton : l'enseignement et la formation (domaine 2 de la classification fonctionnelle), la santé (domaine 4), les politiques sociales (domaine 5) et les transports (domaine 6).

Encadré 1 Le désenchevêtrement

<i>Domaine (F)</i> <i>Subdivision de tâche (FFF)</i>	<i>État/communes</i>	
	<i>avant</i>	<i>après</i>
fonctionnement		
2 enseignement et formation	20/80 mobilier scolaire 20/80 manuels et moyens d'enseignement 100/0 informatique de gestion 50/50 transports scolaires	0/100 100/0 100/0 50/50
231 Formation arts et métier; 239, 269 Formation professionnelle; 233 Formation sociale et paramédicale; 250 Écoles de maturité; 260 Écoles d'ingénieurs	50/50	100/0
400 Hôpitaux, 410 EMS; 440 Soins à domicile; 470 Contrôle des denrées alimentaires	60/40	100/0
540 Protection de la jeunesse; 550 Invalidité	60/40	100/0
650 Trafic régional; 651 Transports publics urbains	65/35 66,66/33,33	50/50
investissements		
2 Constructions scolaires	20/80	20/80
2 Bâtiments et infrastructures du secondaire 2	50/50	100/0
3 Constructions sportives	20/80	20/80
Source: Deuxième volet du désenchevêtrement entre l'État et les communes 04.033, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui de neuf projets de lois et six projets de décrets portant modification de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, du 2 juillet 2004, Annexe 1 pages 89-96		

S'agissant de l'analyse des flux financiers verticaux entre l'État cantonal et les communes, il convient de préciser la nature de ces transferts. L'encadré 2 le fait sous forme d'un rappel méthodologique. Dans le cadre de cette étude, seuls les transferts financiers des catégories (i) et (iii) sont pris en compte. L'analyse porte d'une part

(i) sur les subventions versées aux communes par le canton, principalement parce que ce dernier leur demandait de (ou les aidait financièrement à) fournir certaines tâches en respectant des exigences minimales de qualité et d'accès ; et d'autre part

(ii) parce qu'au cours des années, le canton a repris à son compte des prestations qui, de fait, appartenaient au champ de compétences des communes, ces dernières étant devenues trop petites pour les offrir de manière efficace (en termes de coûts moyens) ou coordonnée dans un espace fonctionnel plus large que la seule commune individuelle.

Encadré 2 Les transferts financiers ou budgétaires

Dans un système fédéral ou décentralisé, les transferts financiers sont des versements monétaires effectués sur les budgets publics entre niveaux de gouvernement (transferts verticaux) ou entre unités gouvernementales d'un même niveau (transferts horizontaux).

La théorie économique avance plusieurs arguments pour justifier l'existence de transferts budgétaires entre échelons de gouvernement et entre collectivités territoriales. Les cinq motifs principaux d'intervention sont :

(i) dédommager l'échelon local quand celui-ci est tenu de remplir une fonction d'agence pour le compte de l'échelon de niveau supérieur, comme la fourniture d'un service de base sur l'ensemble du territoire conformément aux exigences du gouvernement central.

(ii) corriger les déséquilibres verticaux lorsque les ressources propres des collectivités publiques décentralisées sont insuffisantes pour que ces dernières soient en mesure de financer les tâches qui sont de leur compétence.

(iii) inversement, participer au financement de tâches reprises par le niveau supérieur de gouvernement, alors même que ces tâches entrent dans le champ de compétence du niveau inférieur mais que ces dernières sont trop petites ou n'ont pas la capacité de les fournir en propre.

(iv) corriger les effets externes (de type effets de débordement) liés à la fourniture de certains services locaux. Cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics dépasse les frontières correspondant à une circonscription territoriale donnée ou quand des agents économiques non résidents peuvent bénéficier des services rendus par une collectivité sans en supporter le coût. Les services d'éducation fournis et financés par une région donnée ont par exemple des effets externes positifs sur les autres régions (en particulier si les individus sont mobiles). Le problème est que les collectivités décentralisées ont tendance à ignorer les effets externes positifs comme négatifs qu'elles occasionnent au reste de l'économie quand elles définissent le niveau de biens et services publics qu'elles souhaitent offrir à leurs concitoyens (problème de coordination). Cela peut conduire alors à une situation sous-optimale du point de vue de la collectivité nationale (sous-fourniture des services ayant des effets externes positifs et sur-fournitures de biens et services ayant des effets externes négatifs sur le reste de l'économie).

(v) corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités publiques décentralisées. Les transferts ont alors un rôle de péréquation des ressources (mais aussi des besoins). Ils visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les moyens à la disposition des gouvernements locaux afin que ceux-ci puissent offrir une qualité comparable (et dans une même fourchette de coût) de services publics sur un territoire considéré. Des ressources supplémentaires sont alors transférées aux collectivités qui ont une capacité contributive plus faible que la moyenne nationale, des besoins ou des coûts plus élevés que la moyenne nationale (par exemple communes situées en zone de montagne).

Adapté de Dafflon B. et T. Madiès, 2008, "Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier", Notes et documents No 42, novembre, Editions de l'Agence Française de Développement, Paris.

1

Évolution des transferts financiers 2001-2011

Cette première partie de l'étude a pour objectif d'analyser l'évolution des relations financières entre l'Etat et les communes, de deux manières. D'une part il s'agit d'examiner en termes absolus et en taux de croissance sur une longue période quelles ont été les contributions des communes versées à l'Etat et les subventions de l'Etat attribuées aux communes dans les relations verticales qui caractérisent les budgets publics pour des fonctions partagées. D'autre part, et en termes relatifs, il convient d'exprimer ces flux financiers annuels en regard des résultats des comptes de l'Etat ou ceux des communes. La question ici est de savoir, pour les communes, quelle proportion de leurs finances est liée à des relations financières verticales sur lesquelles elles n'ont pas d'emprise dans leurs décisions budgétaires. Pour l'Etat, l'intérêt réside à connaître l'évolution relative des flux financiers entre le canton et les communes dans ses propres comptes, en particulier pour mesurer les conséquences financières du désenchevêtrement des tâches intervenu en 2005, de la bascule d'impôt qui l'accompagnait et des nouvelles répartitions qui suivirent.

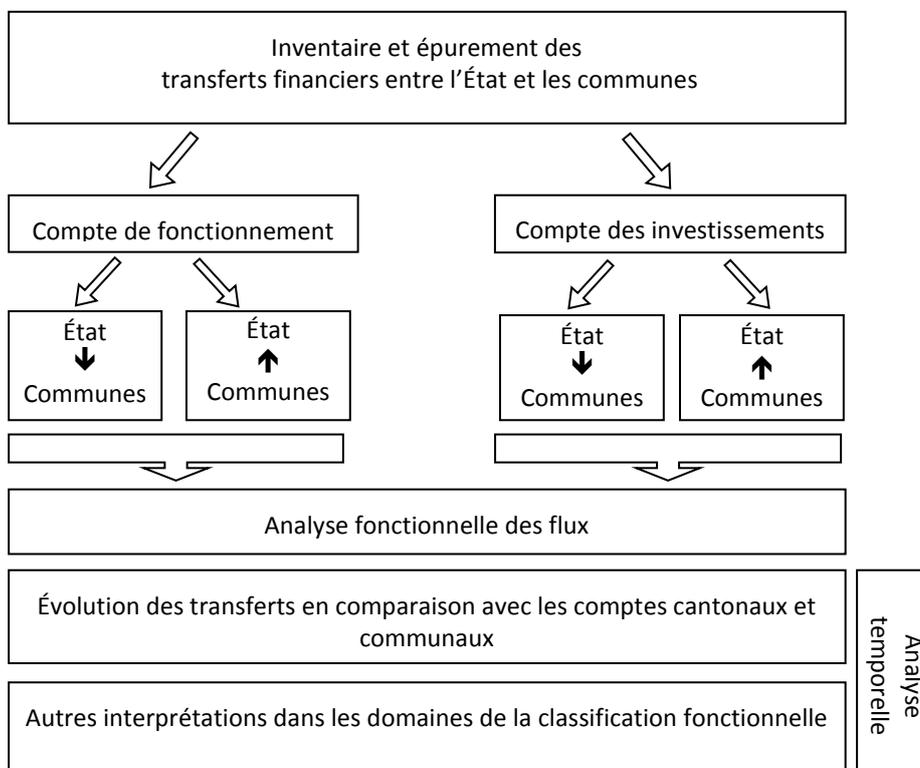
La démarche analytique est réalisée en deux étapes : (1) récolter les informations concernant les flux financiers pour sélectionner les transferts financiers qui seront retenus dans l'analyse ; (2) établir les données de base des résultats des comptes cantonaux et communaux qui servent de référence dans les comparaisons relatives sur l'importance que prennent les flux financiers État→communes ou communes→État. Les résultats sont ensuite interprétés. La section 1.1 présente la méthode de travail; la section 1.2 les données brutes et la section 1.3 les résultats de la confrontation entre flux et comptes cantonaux et communaux.

1.1. Méthode d'analyse

La méthode utilisée est organisée en deux temps: (1) la création de l'inventaire proprement dit et (2) la séparation des transferts selon leur nature: fonctionnement ou investissement, allant de l'État aux communes

ou des communes au canton. Elle est illustrée dans le schéma 1-A.³

Schéma 1-A Méthode d'analyse



Établir l'inventaire des transferts financiers

Une première difficulté est qu'il n'existe pas d'inventaire répertoriant de manière systématique toutes les relations financières entre le canton et les communes, mettant en relation les flux financiers et leurs bases légales. La première démarche a donc consisté à établir l'inventaire des transferts financiers État <→> communes, à partir des comptes de l'État. Cette base de données ou "inventaire" est l'élément de départ pour l'analyse :

- Un premier recensement des données est effectué en suivant la classification des comptes de l'État. Les flux y sont répertoriés selon leur ordre d'apparition dans les comptes et sont mentionnés avec le numéro de la classification par nature attribué par le canton.
- Tous les flux n'étant pas des transferts et comme seuls ces derniers nous intéressent, sont exclus de la liste les flux qui concernent des

³ Par souci de cohérence, les schémas et tableaux qui relèvent du Rapport proprement dit sont signalé par des lettres majuscules A, B, etc. inscrits en continu. Les tableaux sont, eux, numérotés en conformité avec leur numérotation dans les matrices Excel. Cela permet au lecteur de retracer sans difficulté les sources d'information.

prestations de type contractuel, intermédiaires (subventions reçue pour être reversée à des destinataires finals⁴), ou relevant du patrimoine financier⁵ puisqu'ils ne correspondent pas à la définition d'un transfert.

L'inventaire des flux financiers ainsi que les bases légales qui s'y rapportent sont donnés dans la matrice Excel "FLUX_FINANCIERS_NE_08032013" dans le premier onglet "Flux Financiers_non triés". Cette matrice, épurée avec l'aide des Services cantonaux, contient les indications relatives aux montants retenus ou écartés, avec les motifs dans la colonne "Remarques".

La liste des flux financiers étant en quelque sorte mise au net et ne comportant plus que des transferts financiers caractérisant les relations entre le canton et les communes en tant que collectivités publiques, il est désormais nécessaire de faire un choix de présentation entre la structure des comptes de l'État, organisés selon les directions administratives, et celle des comptes communaux, organisés selon la classification fonctionnelle. C'est cette dernière qui a été choisie et sert de référence.

Séparer les types de transferts financiers

Plusieurs étapes doivent encore être suivies pour définir individuellement les transferts et permettre une analyse détaillée répondant aux objectifs de l'analyse. La méthode utilisée se décline en quatre étapes résumées dans le schéma 1-A.

- séparer les transferts provenant du compte de fonctionnement de ceux provenant du compte des investissements;
- former quatre groupes distincts de transferts en séparant également les transferts par direction des flux [État → communes] ou [communes → État];
- procéder à l'analyse fonctionnelle des flux;
- procéder à l'analyse temporelle des flux.

4 Groupe de comptes par nature 37 et 47 dans le plan comptable harmonisé suisse MCH1.

5 Le patrimoine financier réunit toutes les valeurs qui peuvent être vendues sans nuire à l'accomplissement de tâches publiques, ou sans que cette opération soit contraire à des dispositions de droit public exigeant des prestations de la commune. Le critère déterminant est la possibilité de vendre, et non pas seulement celui du rendement. La commune agit comme un agent économique privé exerçant une activité marchande ou commerciale (Dafflon B., *La gestion des finances publiques locales*, 1998, Economica, Paris, page 97).

Séparation entre fonctionnement et investissement

La séparation entre les transferts tirés du compte de fonctionnement et les transferts tirés du compte des investissements se justifie par la nature même des premiers. D'une part, les communes doivent pouvoir compter sur des flux annuels et réguliers. Cette exigence ne peut être satisfaite qu'avec des transferts de fonctionnement, payés ou reçus, qui seuls permettent aux communes une planification de leur situation financière à moyen terme. En effet, d'année en année et de communes en communes, les différences annuelles entre les dépenses d'investissement et donc entre les montants des subventions ou des participations qui s'y rapportent, peuvent être significatives. D'autre part, le désenchevêtrement des fonctions, et les nouvelles répartitions des tâches qui en résultent, concernent avant tout les dépenses de fonctionnement.

Contenu de la matrice d'analyse

Le Tableau 1-B récapitule les données ayant servi de base d'analyse. Il se réfère au document Excel «FLUX FINANCIERS_NE 08032013» qui rassemble toutes les étapes de calculs nécessaires à l'analyse, ainsi que les tableaux de résultats.

Ce document est divisé en deux parties, sous-titrées «Données statistiques» et «Analyse des données et comparaisons». La première comprend cinq onglets qui servent à établir les données de base. Ces données, disponibles mais non publiées officiellement, ayant été rassemblées pour les besoins de l'étude, il est important de les rendre accessibles pour la compréhension de la démarche analytique et, si besoin est, sa vérification.

La seconde partie contient quatre onglets portant sur l'évolution en longue période des transferts identifiés préalablement, et sur la comparaison desdits transferts aux comptes de fonctionnement annuels cantonaux et communaux, agrégés pour ces derniers. Le dernier onglet porte sur la répartition des transferts par fonction dans les comptes communaux agrégés pour l'année 2010.

Tableau 1-B Matrice Excel « FLUX FINANCIERS NE 08032013 »

onglet	titre du tableau	note de contenu
Données statistiques		
0_Fluxfinanciers_nontriés	Tableau 0 Flux financiers de fonctionnement État <-> communes non triés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il n'existait pas d'inventaire des transferts financiers entre l'État et les communes. ▪ Cette matrice contient l'inventaire brut, organisé selon les comptes d'Etat annuels (colonnes B, C et D). ▪ Puis redistribué selon la classification fonctionnelle du Modèle de comptes harmonisés suisse pour les communes et les cantons MCH1 (colonne A). ▪ Colonne E : (3) indication dépenses = versement du canton aux communes ; (4) recettes = participation des communes aux cantons ; (3) et (4) correspondant au classes de comptes selon la classification par nature du plan comptable MCH1. ▪ Détails du compte d'État (colonnes F, G) ▪ Notes et remarques expliquant le passage de cette matrice non triée à la matrice des flux financiers triés. ▪ Bases légales (colonne I et J) ▪ Montants annuels (colonnes K à U)
1_Fluxfinanciers	Tableau 1-1 et graphique 1-1 Flux financiers de fonctionnement État <-> communes triés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Même matrice que ci-dessus, mais avec élimination des flux qui concernent des prestations de type contractuel, de transit, ou relevant du patrimoine financier puisqu'ils ne correspondent pas à la définition d'un transfert. C'est la matrice qui sert de base de données à l'analyse
2_DonnéesCanton	Tableau 1-2 et graphique 1-2 Récapitulatif des comptes cantonaux 2001 à 2011	<p>Résultats annuels des comptes d'État pour la période 2001 à 2011 présentés selon la classification fonctionnelle MCH1 en trois étapes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Charges et produits ▪ Dépenses et recettes (charges moins les écritures comptables des groupes de comptes 38, virement aux réserves et 39, imputations internes ; produits moins les groupes de comptes 48, prélèvements sur réserve et 49 imputations internes). <p>L'épure est fait par chapitre de la classification fonctionnelle.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Calcul des soldes nets épurés = déficits ou bénéfices annuels.

onglet	titre du tableau	note de contenu
3_DonnéesCommunes	Tableau 1-3 et graphique 1-3 Comptes agrégés des communes, 2001 à 2010	<p>Résultats annuels des comptes de fonctionnement pour l'ensemble des communes, pour la période 2001 à 2010, présentés selon la classification fonctionnelle MCH1 en trois étapes, comme pour les comptes cantonaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Charges et produits ▪ Dépenses et recettes (charges moins les écritures comptables des groupes de comptes 38, virement aux réserves et 39, imputations internes ; produits moins les groupes de comptes 48, prélèvements sur réserve et 49 imputations internes). <p>Toutefois à la différence de ce qu'on a pu faire pour le canton, l'épure n'a pas pu se faire par fonction, faute d'information disponible. Pour ce faire, il aurait fallu examiner les comptes de toutes les communes, ce qui était hors objectif de l'analyse puisqu'il ne s'agit pas d'examiner la position relative de chaque commune, mais celle globale des communes vis-à-vis du canton.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Calcul des soldes nets épurés = déficits ou bénéfices annuels.
4_Récapitulatif données brutes	Tableau 1-4 et graphique 1-4 Réorganisation des données pour les calculs suivants	Reprise des résultats des onglets 1 flux financiers État <-> communes, 2 comptes cantonaux de fonctionnement épurés et 3 comptes de fonctionnements épurés des communes pour l'analyse en termes relatifs.
Analyse des données et comparaisons		
5_EvolutionTransferts	Tableau 1-5 et graphiques 1-5a et 1-5b Évolution des transferts 2001-2011	Cette matrice analyse l'évolution des flux financiers État <-> communes pour la période 2001-2011 en valeurs absolues en francs et en taux de croissance annuels.
6_AnalyseRésultatsCanton	Tableau 1-6 et graphiques 1-6a, b et c Les transferts par rapport aux dépenses et recettes du canton	<p>Les flux financiers sont comparés aux comptes de l'État : transferts État -> communes dans les dépenses de l'État (Tableau 1-6 et graphique 1-6c) et participations communes -> État dans les recettes du canton (graphique 1-6d).</p> <p>Analyse comparée également en termes de poids en % des transferts dans le compte d'État (graphique 1-6a), en taux de croissance (graphique 1-6b).</p>

onglet	titre du tableau	note de contenu
7_AnalyseRésultatsCommunes	Tableau 1-7 et graphiques 1-7a, b et c Les transferts par rapport aux recettes et dépenses des communes	Tableaux et graphiques miroirs des précédents : les flux financiers sont comparés aux comptes des communes : transferts État -> communes dans les recettes des communes (Tableau 1-7 et graphique 1-7c) et participations communes -> État dans les dépenses des communes (graphique 1-7d). Analyse comparée également en termes de poids en % des transferts dans les comptes des communes (graphique 1-7a), en taux de croissance (graphique 1-7b).
8_RésultatsFonctionsCommunes	Tableau 1-8 et graphique 1-8a Répartition des transferts par fonction, dépenses communales, 2010	Analyse des résultats pour l'année 2010, des flux financiers "État <-> communes" par fonction

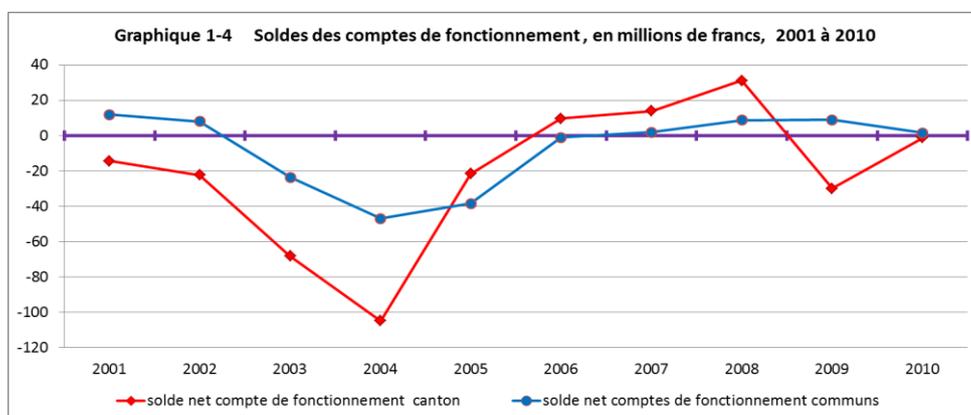
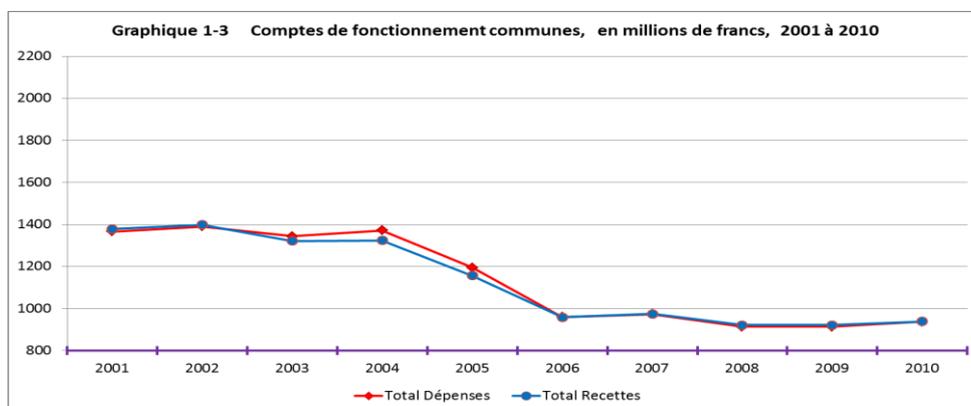
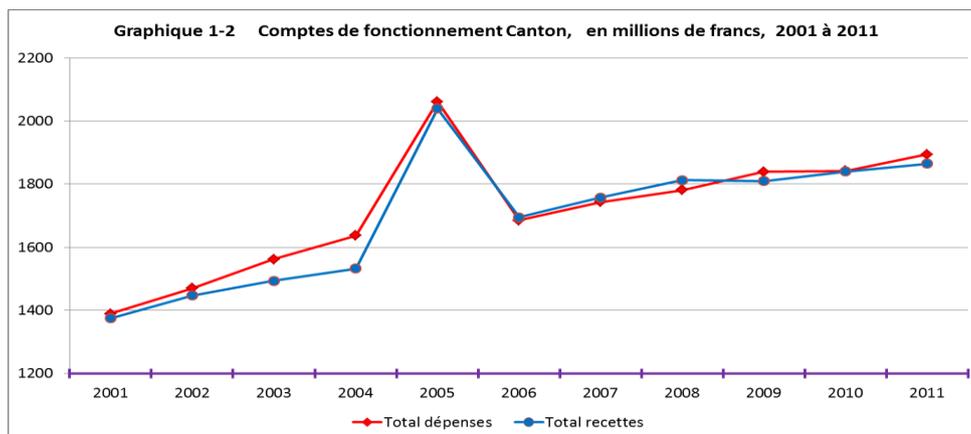
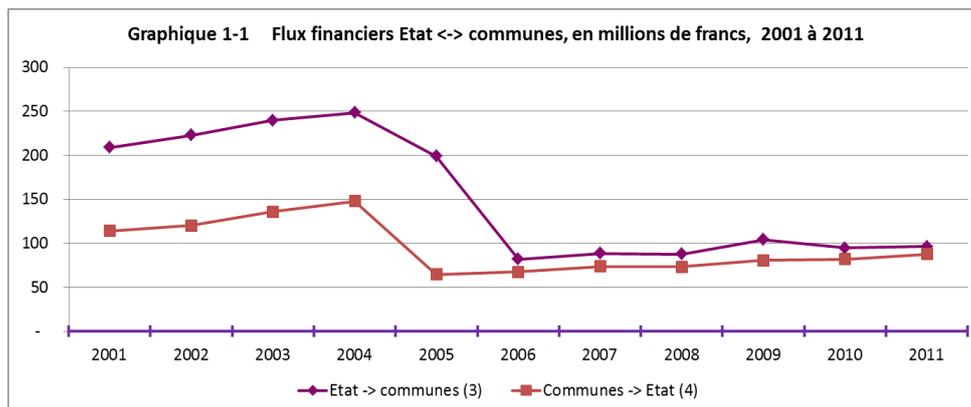
1.2 Présentation des données

Les premiers résultats de l'analyse concernent la présentation des données en valeurs absolues. Ils sont illustrés par les graphiques 1-1 à 1-3 ci-dessous. Dans les trois cas, on observe l'effet de seuil sur l'année 2005 dû au désenchevêtrement des tâches et à la bascule d'impôt qui l'accompagnait. Ces données sont analysées en détail dans la section 1.3 en les mettant en relation pour établir ce que représentent les flux financiers "Etat <-> communes" dans les comptes de l'Etat en comparant les séries du graphique 1-1 à celles du graphique 1-2 (est-ce que l'Etat s'est enrichi ou appauvri à la suite de l'opération 2005) et dans les comptes des communes (gagnantes ou perdantes ?) en comparant les séries du graphique 1-1 à celles du graphique 1-3. Pour l'instant, une première appréciation pourrait être la suivante :

Graphique 1-1. On remarque que si l'ajustement s'est fait sur une seule année, 2005, pour les contributions des communes à des dépenses cantonales, il s'est fait sur deux ans, 2005 et 2006 en ce qui concerne les versements de l'Etat vers les communes, un décalage à expliquer.

Graphique 1-2. Les comptes annuels de fonctionnement du canton, épurés des écritures comptables, se soldent par un bénéfice comptable que pour les années 2006 à 2008. Toutes les autres années présentent des excédents de dépenses courantes. Si l'on excepte les deux années d'ajustement, 2005 et 2006, la tendance budgétaire (recettes et dépenses) pour les années 2006-2011 est approximativement la même que pour la période 2001-2004, toutefois avec un tassement léger concernant les dépenses. Les effets de seuil à expliquer portent sur 2005 et 2006.

Graphique 1-3. Les comptes agrégés des communes concernent les années 2001 à 2010, les comptes agrégés 2011 vérifiés et épurés n'étant pas disponibles au moment de l'étude. Sur dix années, ils ne présentent des déficits que de 2003 à 2006, les autres exercices s'étant soldés par des surplus de recettes. L'ajustement des années 2005 et 2006 provoque là également l'effet de seuil à expliquer. Mais on ne peut pas affirmer que les opérations de désenchevêtrement en 2005 et de bascule d'impôt ont permis aux communes de rétablir ou d'améliorer leur situation nette puisque les comptes étant déjà bénéficiaires avant 2003 comme ils le sont après 2005.



Graphique 1-4. Ce graphique reproduit les soldes des comptes de fonctionnement épurés du canton et des communes pour la période 2001-2010. Il montre que les amplitudes des variations des résultats communaux et cantonaux, nettes des effets de seuil.

La lecture combinée de ces quatre graphiques autorise un premier commentaire. Avec l'opération de désenchevêtrement, l'écart entre les versements du canton aux communes et les contributions des communes à des dépenses cantonales est réduit de plus de 100 millions de francs en faveur du canton (graphique 1-1). Les dépenses du canton, qui allaient en s'écartant des recettes avant 2005, se resserrent sur ces dernières dès 2006 (graphique 1-2). Inversement pour les communes, le désenchevêtrement se traduit par un écart des dépenses aux recettes de 2004 à 2006; mais les communes réajustent rapidement leur position budgétaire (graphique 1-3). Les soldes (graphique 1-4) montrent une position budgétaire relative plus confortable pour les communes que pour le canton.

1.3 Comparaisons et résultats

Les données corrigées ci-dessus servent de base de comparaison entre, d'une part, les flux financiers "État <-> communes" et, d'autre part, les dépenses, respectivement les recettes cantonales de fonctionnement, puis en inverse les recettes, respectivement les dépenses de l'ensemble des communes. Le but premier est d'évaluer le poids que ces transferts financiers représentent dans les comptes publics annuels.

La démarche se déroule en quatre étapes, qui forment autant de sous-titres :

- l'analyse des flux financiers 2001-2011;
- le poids des transferts dans les comptes d'État du canton 2001-2011;
- le poids des transferts financiers dans les comptes agrégés des communes 2001-2010;
- et, pour 2010, la répartition des flux financiers par fonctions.

Les matrices désignées dans le Tableau 2 ci-dessus contiennent le détail des estimations en valeurs absolues (en francs), en taux de croissance annuels, et chaque fois en comparaison aux dépenses et aux recettes de fonctionnement. Des détails supplémentaires sont accessibles occasionnellement. Pour des raisons de simplification et de fluidité dans la

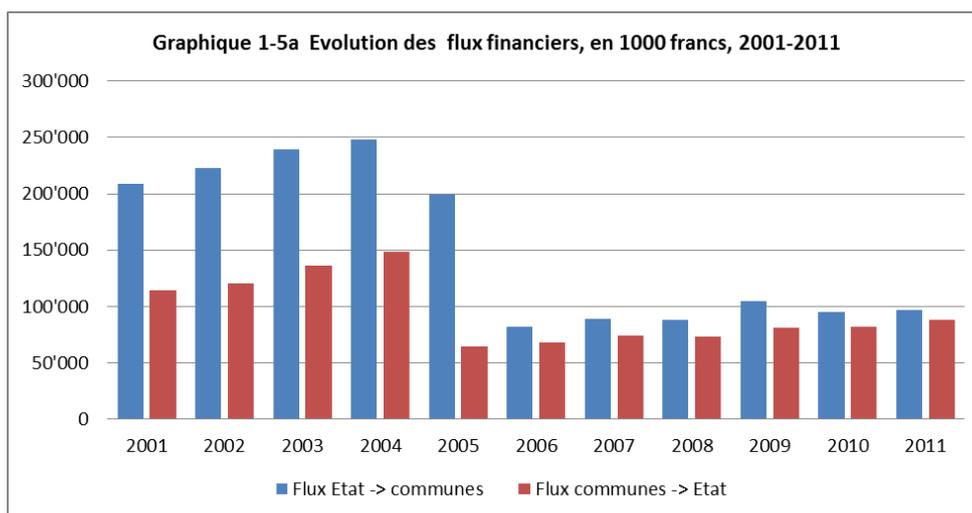
lecture, seuls les éléments significatifs sont repris mis en évidence dans le texte qui suit.

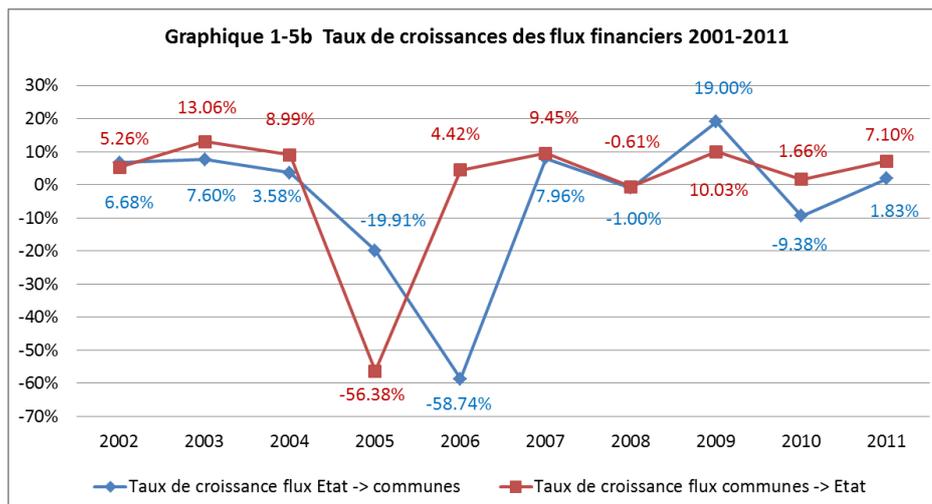
1.3.1 Analyse des flux financiers

Le graphique 1-5a présente les flux financiers entre État et communes en chiffres absolus (en 1'000 francs) pour les années 2001 à 2011.

Les transferts de l'État aux communes (en bleu) augmentent de 209 millions de francs en 2001 à 248 millions en 2004. Ils diminuent ensuite fortement en 2005 (baisse de 20% par rapport à l'année précédente) et 2006 (baisse de 59%) pour atteindre 82 millions. La baisse de 2005 est due au programme de désenchevêtrement des tâches. En 2011, ils se montent à 96 millions de francs.

Entre 2001 et 2004, la fonction "2 Enseignement et formation" représentait entre 54 et 57% du total des transferts de l'État aux communes ; dès 2006, cette proportion augmente pour se situer entre 75 et 86% sur la fin de la période. Cette évolution est due à la suppression des transferts pour les hôpitaux dès 2006 (reprise de la tâche par le canton). En effet, la part de la fonction "4 Santé", qui représentait entre 39 et 57% des transferts durant la période 2001-2005, est nulle dès 2006. En 2010 toutefois, le poids des transferts de l'État aux communes dans le domaine de l'enseignement représentait 81% des dépenses communales pour cette fonction (voir Tableau 1-8 dans la matrice Excel).





Les transferts des communes vers l'État (en rouge) augmentent également entre 2001 et 2004 (de 114 à 148 millions de francs) pour diminuer de 56% en 2005. La fin de la période connaît une croissance peu élevée. En 2001, les transferts des communes à l'État se montaient à 88 millions de francs. Entre 2001 et 2004, la fonction Santé représentait environ 60% de ces transferts, mais elle disparaît dès 2005 en raison de la réforme hospitalière, ce qui explique l'effet de seuil entre 2004 et 2005. En 2010, par contre, ce sont les participations des communes aux dépenses d'aide sociale du canton qui absorbent à elles seules 71% des dépenses communales pour cette même fonction, et 25% pour le trafic et les transports publics (également Tableau 1-8).

Dans le graphique 1-5a, on peut également observer l'évolution et le resserrement des transferts de et vers l'État. Durant la première partie de la période (2001-2005) les transferts de l'État vers les communes étaient dominants, tandis que les transferts des communes vers l'État ne représentaient qu'entre 32 et 60% des précédents. Dans la deuxième partie de la période (2006-2011), la forte diminution des transferts de l'État vers les communes entraîne un rapprochement des deux types de transferts : les participations des communes à des dépenses de l'État représentent entre 77 et 91% des subventions versées aux communes.

Finalement, on constate dans le graphique 1-5b une relative stabilité des variations des flux financiers dans le temps, à l'exception évidente des années 2005 et 2006. On n'observe pas de décrochage qui serait plus en faveur ou au détriment du canton ou des communes.

1.3.2 Le poids des transferts dans les comptes du canton

L'examen du poids des transferts "État-communes" dans les comptes annuels du canton (Tableau 1-6) a pour but d'examiner si, en diminuant les subventions versées aux communes ou en augmentant les contributions des communes à des dépenses cantonales, le canton améliore ses résultats financiers au détriment des communes, en quelque sorte si sa santé financière se réalise par report de charges sur les collectivités locales. Le graphique 1-6a permet de répondre à cette question en calculant l'importance des flux financiers entre les communes et le canton dans les comptes de ce dernier, tant du côté des dépenses que des recettes.

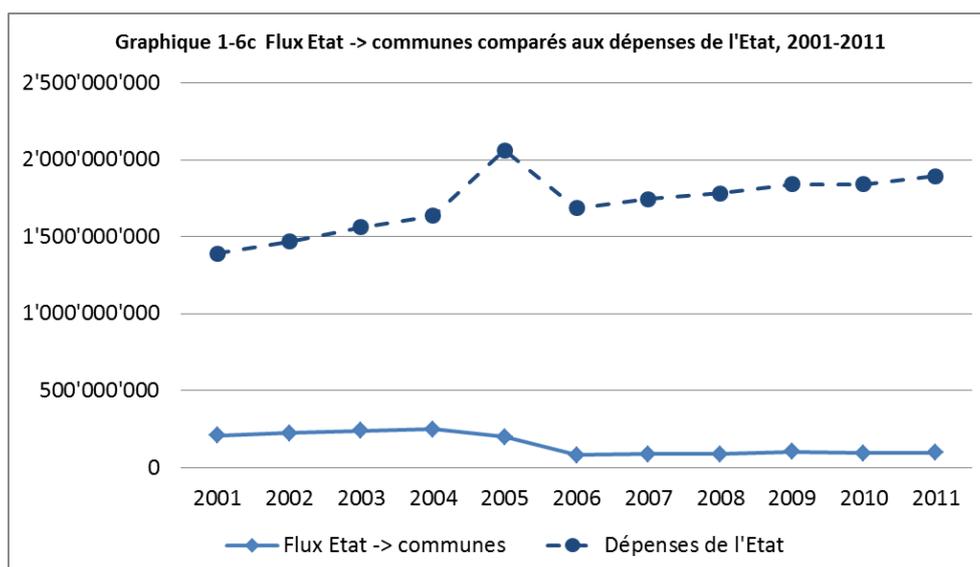
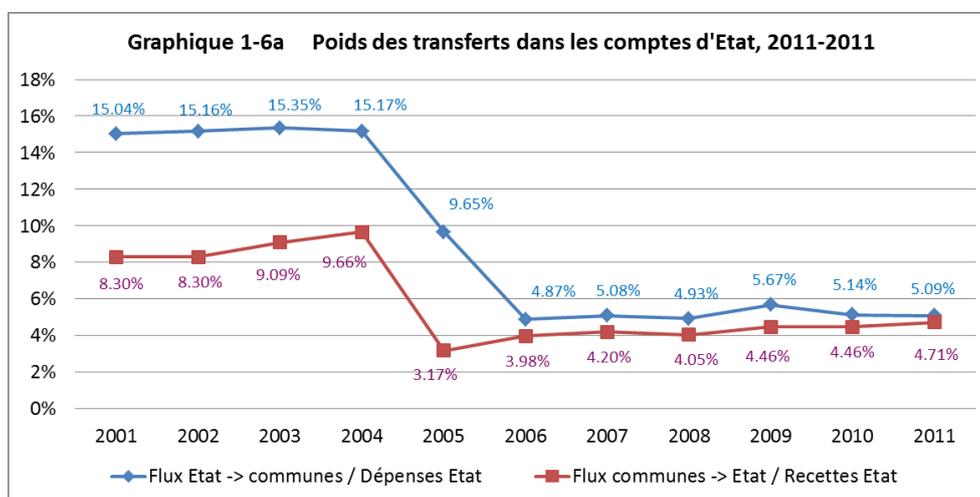
Tableau 1-6 Le poids des transferts dans les comptes de l'Etat, 2001-2011

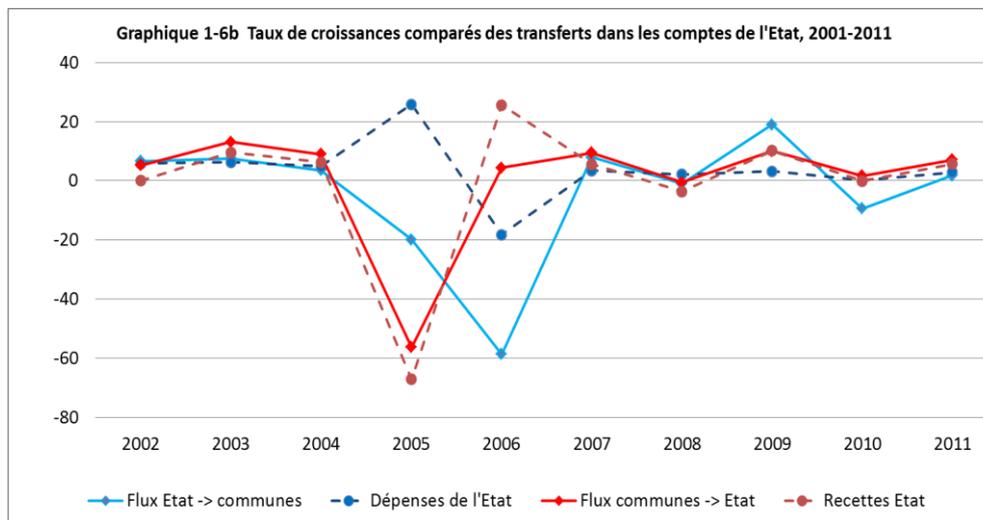
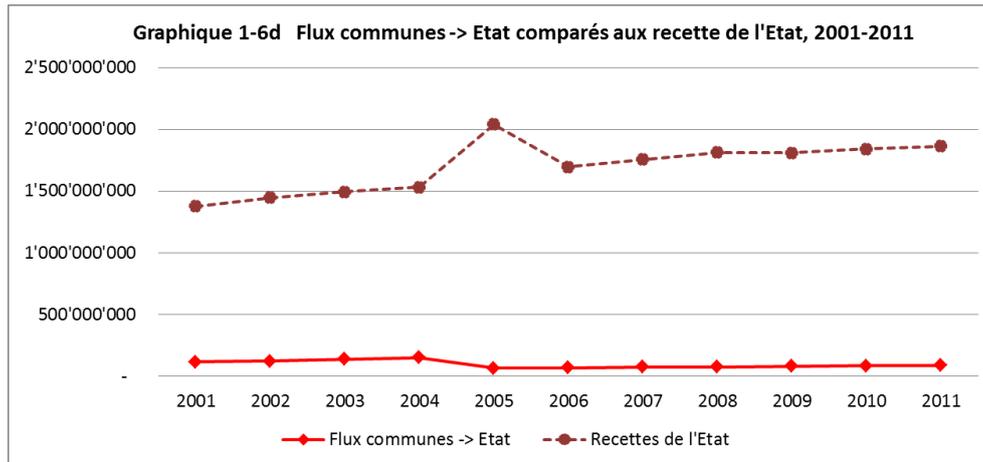
Année	Flux Etat -> Communes	Dépenses de l'Etat	Ratio	Flux Communes ->Etat	Recettes Etat	Ratio
1	2	3	4=2/3	5	6	7=5/6
2001	208'878'439	1'389'229'179	15.04%	114'101'942	1'374'732'439	8.30%
2002	222'835'707	1'469'549'657	15.16%	120'101'716	1'447'248'139	8.30%
2003	239'766'209	1'561'556'490	15.35%	135'786'786	1'493'326'392	9.09%
2004	248'345'286	1'637'096'473	15.17%	147'994'535	1'532'210'611	9.66%
2005	198'890'597	2'060'964'644	9.65%	64'555'938	2'039'312'120	3.17%
2006	82'059'124	1'685'147'586	4.87%	67'407'727	1'694'760'366	3.98%
2007	88'591'701	1'743'150'543	5.08%	73'777'153	1'756'978'777	4.20%
2008	87'707'978	1'780'863'478	4.93%	73'327'699	1'811'887'302	4.05%
2009	104'368'491	1'839'101'193	5.67%	80'681'328	1'809'062'054	4.46%
2010	94'578'883	1'841'482'220	5.14%	82'020'139	1'840'079'246	4.46%
2011	96'306'952	1'893'432'427	5.09%	87'841'033	1'864'521'316	4.71%

Dans le graphique 1-6a, la ligne bleue illustre la part des transferts "État -> communes" dans les dépenses de l'Etat. Si cette part augmente, cela signifie que le poids des subventions versées aux communes devient de plus en plus important. Si elle diminue, le poids de ces transferts diminue. Entre 2001 et 2004, cette part se montait à environ 15 %, sans grand changement. Puis elle diminue en deux temps à 9.7% en 2005 et à 4.9% en 2006, pour se stabiliser autour des 5% dès 2007. Quant aux dépenses de l'Etat, elles enregistrent une croissance régulière positive sur toute la période 2001-2011, avec un pic en 2005 (Graphique 1-6c).

La ligne rouge du même graphique mesure le poids des participations des communes aux recettes de l'Etat. Si l'on excepte l'effet de seuil de

l'année 2005 dû au programme de désenchevêtrement, les participations des communes aux recettes de l'Etat augmentent, de 8.3 à 9.7% entre 2001 et 2004, et de 3.2 à 4.7 de 2005 à 2011. Pour la dernière période, cette augmentation est principalement due aux fonctions Prévoyance sociale (augmentation des parts des communes à l'aide matérielle de l'aide sociale et du fonds d'intégration professionnelle) et Trafic (augmentation de la part des communes à l'entretien du service cantonal des transports – Graphique 1-8 discuté plus bas). Les recettes de l'Etat augmentent aussi sur cette période et, en termes absolus, on ne peut pas conclure que le canton se refait une santé budgétaire sur le dos des communes (Graphique 1-6d).





Si l'analyse se fait en termes de taux de croissance, la conclusion est un peu plus nuancée, mais ne remet pas vraiment en cause les résultats obtenus en comparant les montants. Le graphique 1-6b donne ces informations. On constate qu'à part les changements importants survenus en 2005 et 2006, les chemins suivis tant par les transferts, dans les deux sens, que par les comptes cantonaux, sont relativement très proches, sans grand bouleversement. On notera pourtant des taux de croissance des participations des communes aux dépenses cantonales très légèrement supérieurs aux taux de croissance des recettes cantonales, sur la période 2007-2011 (Tableau 1-6 et matrice Excel). Dans le graphique 1-6b, la ligne rouge des flux communes -> État est juste au-dessus de la ligne des recettes de l'État, ce qui traduit un léger gain du canton.

1.3.3 Les transferts dans les comptes des communes

Une analyse semblable peut être produite pour mesurer le poids des transferts financiers dans les comptes des communes. Les tableaux, identiques à la série 1-6 ci-dessus, sont donnés dans la matrice excel avec la série 1-7. On les analyse de manière simplifiée dans le texte qui suit. Deux remarques préliminaires sont utiles. Premièrement, l'analyse ne porte que sur la période 2001-2010 pour les communes ; les comptes 2011 n'étant pas entièrement disponibles dans leur forme épurée au moment de l'étude. Deuxièmement, l'analyse se fait en miroir : en effet, si pour l'État on examine la part des subventions versées aux communes dans les dépenses cantonales, pour les communes ces subventions correspondent à des parts de recettes. On a l'analyse suivante :

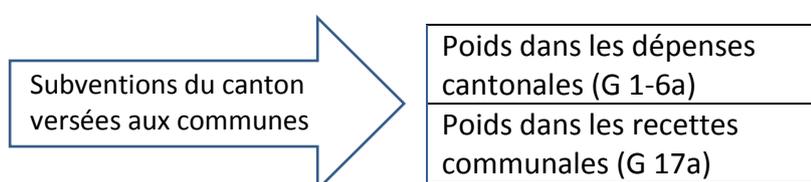


Tableau 1-7 Le poids des transferts dans les comptes des communes, 2001-2010

années	(1-) Autonomie financière			(1-) dépenses liées		
	Flux État -> communes	Recettes communes	Ratio	Flux communes -> État	Dépenses communes	Ratio
1	2	3	4=2/3	5	6	7=5/6
2001	208'878'439	1'378'622'770	15.2%	114'101'942	1'366'774'609	8.3%
2002	222'835'707	1'397'612'501	15.9%	120'101'716	1'389'641'021	8.6%
2003	239'766'209	1'320'279'404	18.2%	135'786'786	1'344'023'961	10.1%
2004	248'345'286	1'323'920'742	18.8%	147'994'535	1'370'991'165	10.8%
2005	198'890'597	1'156'080'551	17.2%	64'555'938	1'194'632'523	5.4%
2006	82'059'124	958'266'427	8.6%	67'407'727	959'407'610	7.0%
2007	88'591'701	974'133'568	9.1%	73'777'153	972'382'466	7.6%
2008	87'707'978	921'276'170	9.5%	73'327'699	912'640'130	8.0%
2009	104'368'491	921'453'562	11.3%	80'681'328	912'534'109	8.8%
2010	94'578'883	938'335'698	10.1%	82'020'139	936'814'053	8.8%
2011	96'306'952			87'841'033		

Le tableau 1-7 quantifie le poids des transferts dans les comptes communaux (à l'instar du tableau 1-6 pour les comptes cantonaux, mais ici en miroir). La part des subventions cantonales dans les recettes communales permet de mesurer leur autonomie financière. Ainsi, avant l'opération de désenchevêtrement, elles dépendaient à hauteur de 16 à

18% des subventions cantonales : à l'inverse, leur autonomie financière était de [1-16 à 18%] = 82 à 84% d'où le signe (1-) dans l'entête du tableau. On observe une baisse à 8-10% dès 2006 : l'opération désenchevêtrement a augmenté l'autonomie financière des communes. La mesure de l'autonomie budgétaire vis-à-vis de l'État est donnée par les dépenses liées: pour ces dernières, on passe de 8-10% avant 2005 à 7-9% après 2006. Il n'y a pas de gain d'autonomie de ce point de vue : on est à 90-92% avant 2005, et à 93-91% après 2006.

Encadré 3 L'autonomie financière, l'autonomie budgétaire

On parle d'autonomie financière lorsqu'une commune est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement.

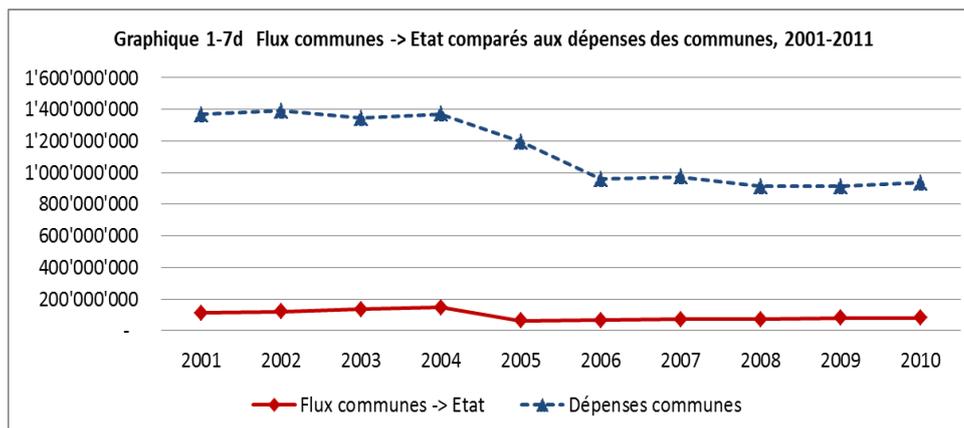
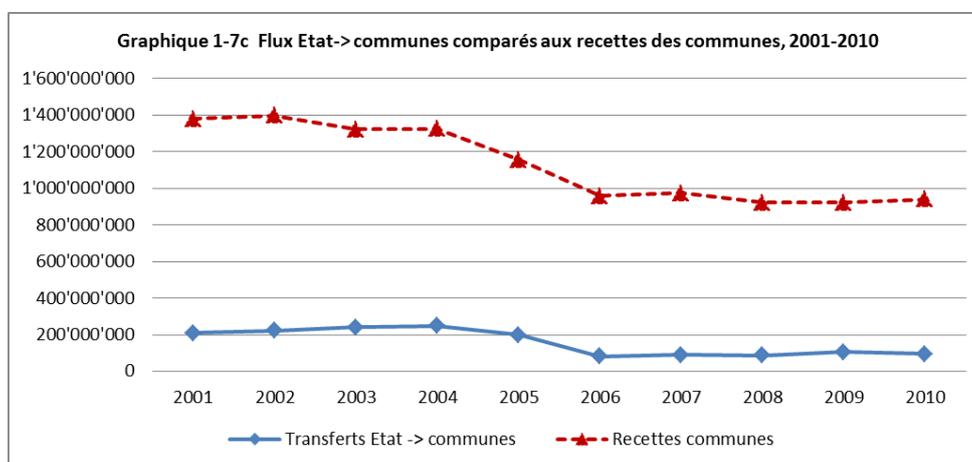
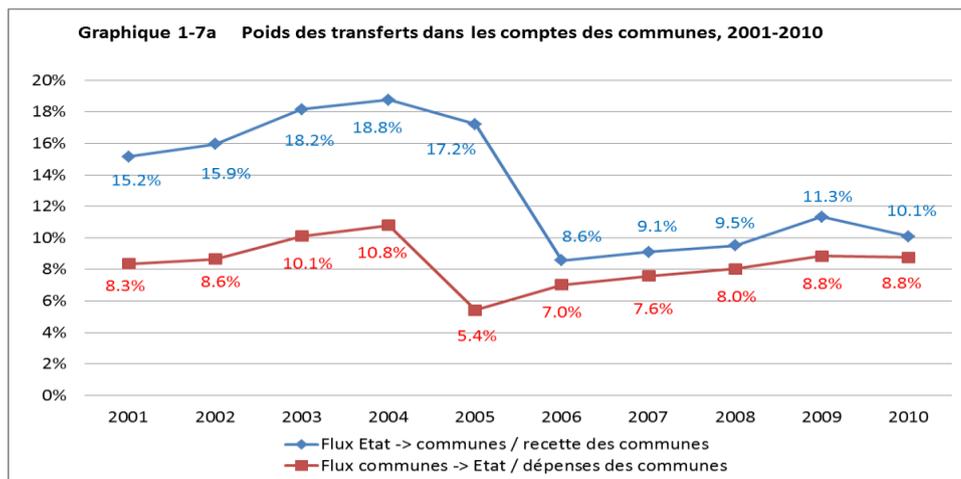
L'autonomie financière est mesurée du côté des recettes par la proportion des ressources propres par rapport aux ressources totales, soit 1 moins les flux financiers reçus.

Du côté des dépenses, l'autonomie budgétaire est la capacité, pour une commune, de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents.

Sa mesure est plus complexe : aux dépenses liées au sens strict, répertoriées ici (contributions des communes aux dépenses de l'État), on considère également les dépenses obligatoires aux associations de communes (parce que les communes sont trop petites pour offrir seule ces prestations), et les dépenses financières dites « historiques » - la commune « hérite » des dettes passées et doit payer l'intérêt et l'amortissement.

Source: Dafflon B. et T. Madiès, op. cit., 2008, chapitre 5.

Le graphique 1-7a illustre l'importance des transferts entre le canton et les communes dans les comptes des communes. La ligne bleue montre la part des subventions cantonales versées aux communes comparées à leurs recettes. En même temps, elle renseigne sur la mesure de leur dépendance financière par rapport à l'État – ou en inverse, leur autonomie financière : plus une commune reçoit une part importante de recettes externes, ici du canton, moins elle sera autonome financièrement. Si, comme en 2010, les subventions cantonales représentent 10% des recettes communales de fonctionnement, cela indique une dépendance financière à hauteur de 10%, ou inversement la nécessité de trouver des ressources propres, par impôts et redevances d'utilisation, à hauteur de 90%. Ainsi les communes sont d'autant plus autonomes que la courbe bleue est basse.



Durant la première période, 2001-2004, le numérateur, soit les transferts de l'Etat aux communes augmente, tandis que le dénominateur, les recettes des communes, a tendance à diminuer (Tableau 1-7 dans la matrice excel) en partie probablement comme conséquence des modifications apportées dans la législation cantonal sur les impôts

cantonaux.⁶ Au total sur la période, ces deux effets provoquent une augmentation du ratio de 15.2 en 2001 à 18.8 en 2004 et donc une diminution de l'autonomie financière des communes. Après l'ajustement de 2005, le même phénomène s'observe entre 2006 et 2010: les transferts aux communes augmentent tandis que leurs recettes stagnent, ce qui conduit à une augmentation du ratio de 8.6% en 2006 à 11.3% en 2009, pour revenir à 10.1% en 2010.

La ligne rouge du graphique 1-7a est un indicateur des dépenses liées des communes. Elle illustre la part des transferts des communes vers l'État dans les dépenses des communes. Plus ce ratio est élevé, plus les communes ont une part de dépenses liées importante. Sur la première période 2001-2004, cette part augmente de 8.3% à 10.8% (Tableau 7-1 dans la matrice excel). Ce sont les transferts des communes au canton qui augmentent, principalement dans les fonctions "4 Santé" et "5 Prévoyance sociale", tandis que les autres dépenses des communes restent relativement stables. L'effet de seuil de 2005 s'explique par la reprise par l'État de la totalité des dépenses des hôpitaux. Sur la période 2006-2010, le ratio reprend son augmentation, de 7.0% à 8.8%, atteignant à nouveau le niveau de 2002. Les transferts des communes au canton connaissent des taux de croissance positifs sur la période (graphique 1-7b dans la matrice excel). Les fonctions dont les transferts augmentent sont la prévoyance sociale, le trafic et dans une moindre mesure la sécurité publique. Durant la même période, les dépenses des communes sont restées relativement stables, voire ont connu une légère diminution. Au total, on observe une augmentation des dépenses liées.

Comparer les mêmes transferts financiers, ici les contributions des communes à des dépenses cantonales, simultanément aux recettes de l'État (graphique 1-6d) et aux dépenses des communes (graphique 1-7d), permet de donner une première réponse aux divergences d'opinion qui sont exprimées, ici ou là, sur une cantonalisation rampante des tâches et une décentralisation de leur financement. La ligne rouge, les flux "communes -> Etat" ne varie évidemment pas dans les deux comparaisons. Mais, pour les communes, la diminution des dépenses au dénominateur, suite au désenchevêtrement, leur fait dire que l'État se refinance à leur

⁶ Une modification des règles fiscales cantonales touchant soit au barème des taux, soit aux montants des déductions et des dépenses fiscales porte immédiatement à conséquence sur le rendement des impôts communaux par un effet taux pour le premier type de modification et par un effet base pour le second. On a, en jargon économique, une externalité fiscale verticale. Si, par contre, le canton modifie uniquement le coefficient fiscal, le barème et les déductions restant les mêmes, il n'y a pas d'externalité fiscale et pas de conséquence pour les communes des décisions fiscales cantonales.

dépend puisqu'elles doivent y consacrer une plus grande part : effectivement, de 7.0% en 2006 à 8.8% en 2010, soit +1.8 point en % (sur 937 millions de francs de dépenses). Vue du côté des recettes de l'État, cependant, l'augmentation des contributions communales ne confirme que très partiellement l'argument: les recettes propres du canton étant aussi en croissance, la part des contributions passe de 4% en 2006 à 4.5% en 2010, soit +0.5 point de % (sur 1'840 millions de recettes, soit le double). Il y a eu gain net de 100 millions environ dans l'opération de désenchevêtrement comme telle, mais ensuite on ne peut pas affirmer qu'il y a enrichissement du canton au détriment des communes. Ce sont les montants des dénominateurs qui donnent deux images divergentes du même phénomène selon la lecture que l'on en fait.

1.3.4 Conséquences pour les communes, 2001 et 2010

Le désenchevêtrement des tâches survenu en 2005 avec la bascule d'impôt, de même que les changements ultérieurs qui sont intervenus dans la répartition des tâches entre le canton et les communes, ont passablement modifiés l'importance des transferts verticaux entre le canton et les communes non seulement par rapport aux grandeurs budgétaires de chaque niveau de gouvernement, mais également par fonction. Les tableaux 1-8a et 1-8b récapitulent pour 2001 et 2010 les dépenses communales par domaine afin d'identifier les principaux changements sur la période. Les graphiques 1-8a et 1-8b montrent également cette situation d'une manière visuelle facilitant la lecture.

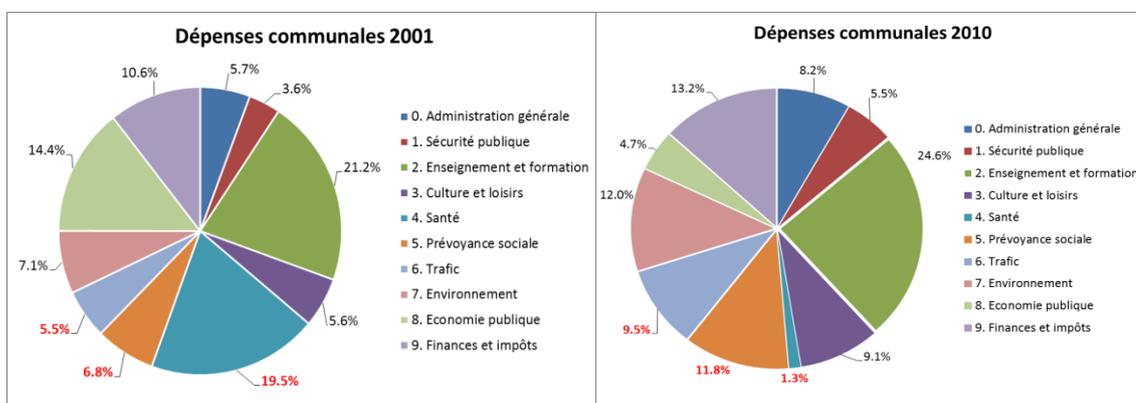
Dans le domaine 2 Enseignement et formation, le désenchevêtrement n'a que peu bousculé les situations relatives entre 2001 et 2010 : les dépenses communales pour ce domaine représentent toujours la grosse part, 21% en 2001 et 25% en 2010. La part des subventions de l'Etat était de 38% en 2001 (119 millions de francs de subventions pour 310 millions de dépenses communales), et de 31% en 2010 (76/248 millions de francs). Par contre, la subvention cantonale dans ce domaine est devenue prépondérante, passant de 57% du total des subventions étatiques à 81%. La baisse des dépenses communales est spectaculaire dans le domaine 4 de la Santé en raison de la reprise totale des participations communales par le canton. Par contre, la redistribution des responsabilités et des partages financiers dans les domaines 5 des politiques sociales et 6 des transports publics régionaux et urbains a sensiblement modifié le paysage budgétaire communal, comme le montre la comparaison des deux tableaux.

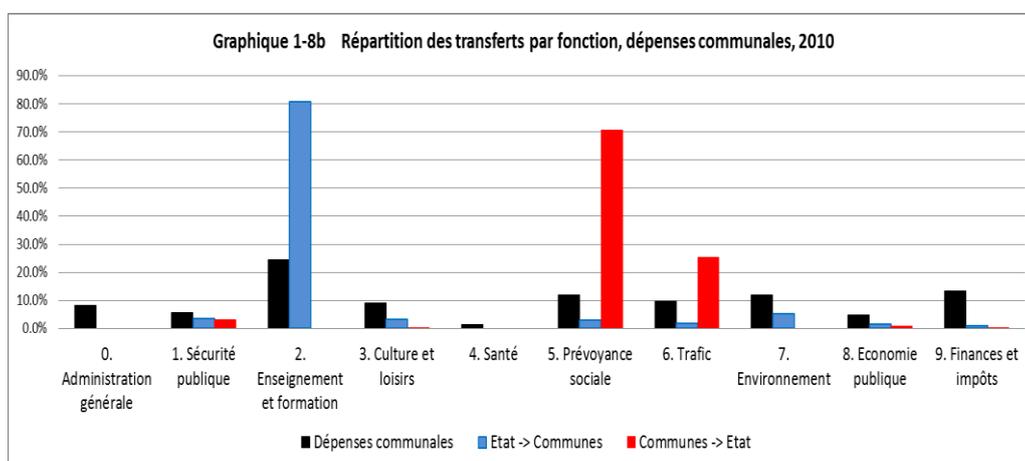
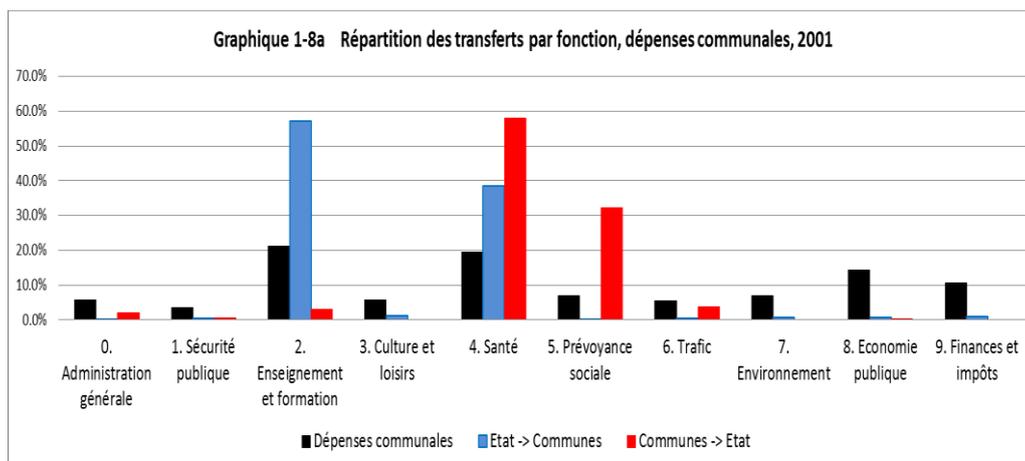
Tableau 1-8a Répartition des transferts par fonction, dépenses communales, 2001

Domaines	Dépenses communales		Etat -> Communes		Communes -> Etat	
	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %
1	2	3	4	5	6	7
0. Administration	83'654'301	5.7	133'383	0.1	2'248'367	2.0
1. Sécurité publique	53'355'343	3.6	826'468	0.4	595'587	0.5
2. Enseignement	310'294'393	21.2	119'107'591	57.0	3'460'908	3.0
3. Culture et loisirs	82'420'573	5.6	2'666'573	1.3	0	0.0
4. Santé	285'449'696	19.5	80'493'102	38.5	66'155'840	58.0
5. Prévoyance sociale	100'433'960	6.8	13'500	0.0	36'802'036	32.3
6. Trafic	81'394'301	5.5	978'393	0.5	4'402'810	3.9
7. Environnement	103'819'494	7.1	1'231'104	0.6	0	0.0
8. Economie publique	211'355'828	14.4	1'314'325	0.6	436'394	0.4
9. Finances et impôts	154'877'603	10.6	2'114'000	1.0	0	0.0
Totaux	1'467'055'492	100	208'878'439	100	114'101'942	100

Tableau 1-8b Répartition des transferts par fonction, dépenses communales, 2010

Domaines	Dépenses communales		Etat -> Communes		Communes -> Etat	
	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %
1	2	3	4	5	6	7
0. Administration	82'662'194	8.2	0	0	0	0.0
1. Sécurité publique	55'886'512	5.5	3'342'769	3.5	2'465'872	3.0
2. Enseignement	248'132'818	24.6	76'492'623	80.9	0	0.0
3. Culture et loisirs	91'755'599	9.1	3'046'918	3.2	185'038	0.2
4. Santé	13'071'352	1.3	0	0.0	0	0.0
5. Prévoyance sociale	119'349'145	11.8	2'776'760	2.9	57'917'684	70.6
6. Trafic	96'372'306	9.5	1'632'992	1.7	20'753'113	25.3
7. Environnement	121'331'108	12.0	4'999'994	5.3	0	0.0
8. Economie	47'557'552	4.7	1'334'118	1.4	620'351	0.8
9. Finances et impôts	133'524'453	13.2	952'709	1.0	78'081	0.1
Totaux	1'009'643'039	100	94'578'883	100	82'020'139	100





En 2010, le domaine 2 Enseignement et formation absorbe 25% des dépenses communales, mais obtient le 81% des subventions cantonales versées aux communes. Inversement, les contributions des communes à des dépenses cantonales concernaient pour 71% l'aide sociale et pour 25% les transports publics, en tout 96% alors que les domaines concernés correspondaient à 41% des dépenses sociales communales et à 22% des dépenses pour la fonction "6 Trafic et transports. Les montants des flux sont cependant très proches : 76,5 millions de francs dans le sens État -> communes pour l'enseignement et 78,7 millions de francs dans le sens inverse communes -> État pour l'aide sociale et les transports publics. Peut-on envisager une nouvelle simplification des relations financières État-communes dans ces domaines ?

2

Les effets du désenchevêtrement de 2005

En 2005, le canton de Neuchâtel a mis en oeuvre une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes comprenant quatre volets :

- Plusieurs domaines ou tâches⁷ ont été transférées entièrement au canton : dans le domaine "2 Enseignement et formation" les moyens d'enseignement, l'informatique scolaire, les formations post-obligatoires ; dans le domaine 4, les hôpitaux, les homes pour personnes âgées, les autres institutions para-hospitalières, l'aide et soins à domicile, le contrôle des denrées alimentaires et les établissements spécialisés.
- Des transferts partiels de dépenses désormais entièrement à charge des communes ont été opérés dans le domaine 2: mobilier scolaire et le matériel d'équipement des salles.⁸
- Les tâches "65 Trafics régional et urbain" ont été transféré dans un système de pot commun.
- Ces nouvelles répartitions de compétences n'étant pas réalisées en mode "budget zéro"- les tâches transférées au canton occasionnant des dépenses bien plus importantes que celles attribuées au communes - le canton a opéré une bascule d'impôt sur le revenu des personnes physiques (+30 points pour le canton et -30 points pour les communes).

L'objectif de cette deuxième partie de l'étude est d'analyser, dans la mesure du possible, l'évolution de ces tâches prises individuellement dans les comptes du canton de 2001 à 2011, puis de les comparer à l'évolution du total des dépenses cantonales. S'y ajoute l'examen de l'évolution des impôts touchés par la bascule. L'inconnue que cherche à résoudre le canton est de savoir si l'opération jointe "désenchevêtrement – bascule d'impôt" a été trop généreuse envers les communes au sens où la progression desdites dépenses après 2005 a été plus rapide que le taux de croissance des autres dépenses cantonales non touchées par cette opération, et si cette croissance est plus rapide que celle des impôts

7 Dans la classification fonctionnelle du modèle comptable MCH1, F pour les domaines et FF pour les tâches.

8 Ce sont des transferts de dépenses par nature selon le modèle comptable, et non par fonction.

corrigés, ce qui provoquerait un effet de ciseau et un déficit supplémentaire dans les comptes de fonctionnement.

Ce chapitre est divisé en trois sections. La première présente succinctement la méthode d'analyse. La seconde détaille les résultats de l'étude fonction par fonction. La troisième offre une synthèse pour l'ensemble des domaines et tâches cantonalisées.

2.1 Méthode d'analyse

La méthode d'analyse repose sur deux documents essentiels :

[1] D'une part, bien évidemment les comptes d'Etat du canton de Neuchâtel pour les années 2001-2011. La version utilisée, procurée par le Service des finances du canton, figure dans les matrices "DESENCHÉVETREMENT_NE_11032013" à l'onglet "Comptes canton 2001-2011". Ce document contient toutes les écritures comptables de la période de référence, organisées selon le plan comptable administratif du canton. La référence utilisée par la suite est matrice "désenchevêtrement".

[2] Le deuxième document de référence est intitulé : "DEUXIEME VOLET DU DESENCHÉVETREMENT ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES 04.033, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui de neuf projets de lois et six projets de décrets portant modification de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes (du 2 juillet 2004)". La référence utilisée par la suite sera "Rapport du CE 2004". Sous chiffre 4.4 du Rapport (pages 17 et 18), "*à la fin du processus d'élaboration du projet*", le Conseil d'Etat propose "*... des modifications législatives s'appliquant aux onze domaines suivants:*

- *transports publics (régional et urbain);*
- *meublier scolaire et matériel d'équipement de salles;*
- *moyens d'enseignement;*
- *informatique scolaire;*
- *formations post-obligatoires (formation professionnelle, enseignement secondaire supérieur, bâtiments et infrastructures du secondaire 2);*
- *hôpitaux;*
- *logements pour personnes âgées;*
- *autres institutions para-hospitalières;*
- *aide et soins à domicile;*
- *contrôle des denrées alimentaires;*
- *établissements spécialisés."*

Dans le document [1] "DESENCHÉVÈTREMMENT_NE_11032013", la principale difficulté a été de passer du mode comptable administratif à la classification fonctionnelle selon le MCH1 et, par conséquent, d'identifier les fonctions et les postes comptables pour les restituer en passant des comptes administratifs aux comptes fonctionnels. Ainsi, la matrice "désenchevêtrement" contient 15 onglets de niveau "subdivision de tâches" (FFF dans le modèle comptable harmonisé MCH1) reproduisant en ouverture, et avant analyse, les écritures comptables tirées de l'onglet "comptes canton 2001-2011" servant de référence. Ainsi, toutes les écritures prises en compte peuvent être directement identifiées.

Le document [2] "Rapport du CE 2004" permet de cibler exactement les tâches concernées par le désenchevêtrement.

Un troisième document fourni par le Service des finances, intitulé "Effets du désenchevêtrement" basé sur le budget 2005 n'a pas été retenu pour les raisons suivantes. (1) La reprise de certaines tâches par le canton implique la disparition des parts communales, donc la disparition d'une recette pour l'État, ce que montre le document. Par contre, il ne montre pas quelle est l'évolution des autres charges et produits concernés par cette tâche (exemple les hôpitaux). (2) La classification des tâches énumérées dans ce document comparée à celle des comptes du canton pose problème. (3) Le document contient certaines opérations comptables qui ne sont pas concernées par le désenchevêtrement de 2005 si on se réfère au "Rapport du CE 2004" et aux modifications de lois qui en découlent. Par conséquent l'identification des tâches concernées par le désenchevêtrement s'est faite sur la seule base du "Rapport du CE 2004".

Une fois faite la ventilation des écritures comptables dans les 15 subdivisions de tâches, chacune d'elle fait l'objet de quatre opérations :

- Total des recettes
- Total des dépenses
- Solde net (bénéfice ou déficit de fonctionnement)
- Variation annuelle en % des soldes.

Pour chaque subdivision de tâche, les variations de soldes retracent les mouvements dépensiers nets des recettes afférentes et, le cas échéant, marquent des effets de seuils. Ces derniers sont alors examinés et interprétés en référence aux écritures comptables détaillées en ouverture de chaque onglet. Contrairement à ce qui vaut pour la première partie de

cette étude dans l'analyse des flux financiers État <-> communes, où l'on constate des faits, on est ici dans le domaine du plausible en essayant de repérer, de manière externe à l'administration, les causes possibles des variations identifiées et mesurées. Pour chaque subdivision de tâche FFF, les onglets donnent les informations suivantes :

Liste des dépenses et recettes en classification par nature CCC	
Total des dépenses	
Total des recettes	
Soldes 1 (dépenses - recettes)	
Variation annuelle en %	
Années de référence	
Subventions versées aux communes	352
Subventions versées aux communes	362
Contributions des communes aux dépenses cantonales	452
Contributions des communes aux dépenses cantonales	462
[(452 + 462) – (352 + 362)]	solde 2
	solde 2 en % du solde 1

Le calcul du solde 2 en % du solde 1 est une estimation de la part qu'ont prises les relations financières "Etat <-> communes" dans l'opération de désenchevêtrement. La différence [100 % moins cette part] est expliquée par d'autres mesures de politique publique cantonale pour la tâche concernée.

Le document Excel "DESENCHETREMENT_NE_11032013" est organisé en onglet selon la séquence indiquée dans le Tableau 2-A. Les différents onglets contiennent toutes les informations comptables et les graphiques nécessaires à l'analyse. On a indiqué pour chaque tâche le nombre de comptes récapitulatifs (lignes comptables CCC) et celles qui concernent les relations financières Etat <-> communes selon le MCH1 (352, 362 en dépenses du canton, et 452, 462 en recettes pour le canton). Les deux dernières colonnes contiennent l'estimation de la part des flux financiers entre le canton et les communes dans le désenchevêtrement. La colonne 5 reprend en général le pourcentage valant en 2004 pour expliquer la part due au désenchevêtrement dans la modification du solde fonctionnel. Ainsi, pour la subdivision de tâche 231 Formation arts et métiers, le solde 2 [(452+462) – (352+362)] = [(contributions des communes pour la tâche 231) – (subventions du canton aux communes pour cette même tâche 231)] correspond à 62% du solde général de ce centre de charge 231 en 2004. Autrement dit, 38% du solde a d'autres causes explicatives (à

rechercher dans les écriture de la subdivision de tâches 231). Après l'opération de désenchevêtrement, les transferts verticaux n'ont pas totalement disparu ; ils restent à hauteur de 7% du solde. Dans les autres subdivisions de tâches, lorsque le solde après 20005 est de 0%, ce qui se rencontre dans la majorité des cas, cela signifie que la tâche a été nettoyée des flux financiers verticaux État-communes. En conséquence, toute variation ultérieure à 2005 doit être expliquée par d'autres causes. Le désenchevêtrement a déployé ses effets en une seule fois.

Tableau 2-A Les domaines du désenchevêtrement de 2005

FFF MCH1	classification fonctionnelle	Nombre de comptes récapitu- latifs CCC	dont 352, 362, 452 et 462	Part expliquée dans la variation du solde	
				2004*	Après 2005
1	2	3	4	5	6
2	Formation	1673	Pas analysé en détail, trop complexe, trop de subdivision de tâches FFF, variations ne concernant que la classification par nature CCC		
231	Formation arts et métiers	442	23	62 %	7% 2005 2% (-) dès 2009
233	Formation paramédicale	77	1	6 %	0 %
239	Formation professionnelle autre	32	2	68 %	0 %
250	Ecoles de maturité	178	12	54 %	0 %
260	Ecole d'ingénieurs	68	3	8 %	0 %
269	Formation professionnelle	97	3	1 %	0 %
400	Hôpitaux	14	2	29 % 2004 58 % 2005	0 %
410	Homes médicalisés	10	1	79 %	0 %
440	Soins ambulatoires	8	2	3 % +40% pour le canton	1% (-) dès 2008
470	Contrôle des denrées alimentaires	50	5	10 %	0 % + mandats
540	Protection de la jeunesse	45	2	50 %	0 %
550	Invalidité	16	2	60 %	0 %
650/651	Transport public	11	2	20 % 2004 49% 2005	48% en 2006-7 37% dès 2008

* Sauf indication contraire

2.2 Résultats par fonction

Les résultats sont présentés par subdivision des tâches (FFF) concernées par le désenchevêtrement selon le Rapport CE 2004 dans son Annexe 1 (pages 89 et ss.). L'ordre de présentation suivi ici est celui de la classification fonctionnelle du modèle de comptes harmonisés MCH1.

2 Enseignement et formation

Le domaine "2 Enseignement et formation" de la classification fonctionnelle est touché par plusieurs mesures de désenchevêtrement: communalisation du mobilier scolaire, cantonalisation des manuels et moyens d'enseignements, de l'informatique scolaire, de la formation post-obligatoire dans les filières diplômes et de formation professionnelle, et des bâtiments et infrastructures du secondaire 2. Le domaine "2 Enseignement et formation" est trop dense et comporte trop de lignes comptables (1673 lignes de comptes récapitulatifs) pour être analysée dans sa globalité. En outre, il ne peut être que très partiellement désagrégé au niveau des tâches (FF) et subdivisions de tâches (FFF) parce qu'une partie du désenchevêtrement concerne non pas des fonctions, mais des éléments de dépenses relevant de la classification comptable par nature. C'est le cas dans l'énumération ci-dessus pour le mobilier, les manuels et moyens d'enseignement, ainsi que l'informatique. Il faut dès lors procéder autrement, par ajustement partiel.

Le mobilier scolaire, les manuels et moyens d'enseignement étaient financés à hauteur de 20% par l'Etat et de 80% par les communes ; l'informatique l'était à hauteur de 100% par l'Etat au titre de crédit d'impulsion. Les manuels et moyens d'enseignement ainsi que l'informatique ont été entièrement repris par les l'Etat en 2005, le mobilier scolaire entièrement par les communes (Rapport du CE 2004, page 90). S'agissant de dépenses relevant de la classification par nature (CCC) et non de subdivisions de tâches (FFF), il est difficile de les tracer dans les comptes, car elles peuvent se retrouver dans plusieurs centres de charges de la classification fonctionnelle. De plus, les dépenses sont souvent inscrites sous la même rubrique, "fourniture scolaire", par exemple, si la comptabilisation n'est pas méticuleuse. Si l'on examine ces dépenses dans les diverses subdivisions de tâches, on constate que pour la subdivision de tâche "200 Jardins d'enfants", les fournitures scolaires augmentent en 2005, tandis qu'elles diminuent sous "210 Écoles primaires". Dans "212 Écoles secondaires", la subvention versée par le canton aux communes

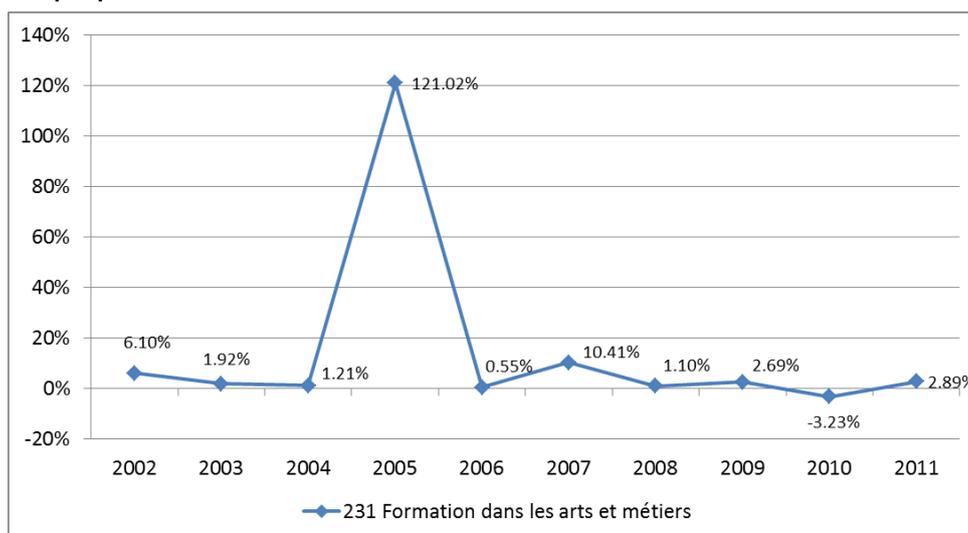
pour le matériel et le mobilier scolaire disparaît : les communes s'en chargent désormais seules sans le concours financier de l'État.

Pour les trois chapitres 200, 210 et 212, on observe en 2006 une diminution du solde comptable net, puis une reprise en 2007. Cette évolution est due, pour ces trois chapitres, à une variation à la baisse significative des traitements en 2006, variation non liée au désenchevêtrement. Les autres subdivisions de tâches dans le domaine "2 Enseignement et formation" sont analysées ci-dessous.

231 Formation dans les arts et métiers

Le graphique 2-231⁹ illustre de manière exemplaire les effets du seul désenchevêtrement pour cette subdivision de tâche FFF = 231 Formation dans les arts et métiers.

Graphique 2-231 Taux de croissance du solde Formation dans les arts et métiers



La courbe des taux de croissance marque la cantonalisation de la formation post-obligatoire (filères diplôme et formation professionnelle) et des bâtiments et infrastructures communales dans le " Secondaire 2". Le financement, assuré à 50% par l'État et 50% par les communes passe entièrement à charge de l'État (Rapport CE 2004: page 91). L'onglet 231 de la matrice Excel "DESENCHETREMENT NE 11032013" donne le détail des écritures comptables afférentes à ce centre de charges (23 sur 442 lignes comptables de dépenses et recettes). Le graphique 2-231 montre l'explosion du taux de croissance en 2005. Ce pic est provoqué pour

⁹ Pour des raisons de clarté, nous avons donné aux graphiques du chapitre 2 la référence FFF correspondant à la classification fonctionnelle du MCH1, niveau subdivision de tâche.

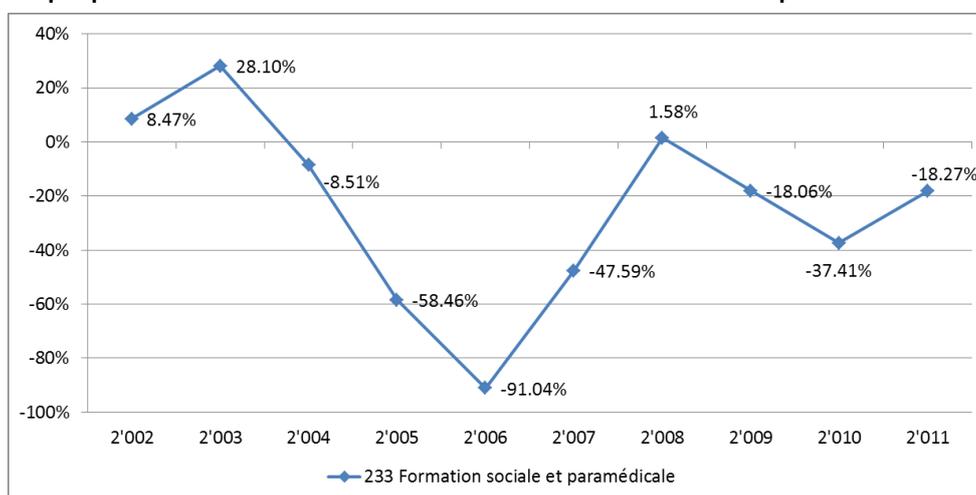
l'essentiel par l'abandon des subventions cantonales comptabilisées au bénéfice des communes pour les écoles terre et nature, informatique de gestion et écoles techniques du soir (352) et les traitements du personnel de l'enseignement professionnel (362). En contrepartie, les contributions des communes au CPMB (452) étaient abandonnées. Puis les taux de croissance reprennent une ligne normale. Avant et après 2005, les taux de croissance évoluent de manière assez semblable.

La part de solde net des relations financières État-communes dans le solde net total de cette subdivision de tâche passe de 62% avant 2005 à 7% en 2005 et moins de 3% dès 2008.

233 Formation sociale et paramédicale

Pour cette subdivision de tâche, la part des relations financières Etat-communes dans les effets du désenchevêtrement est négligeable : 1 compte récapitulatif sur 77 et une part de 1% dans le solde comptable de 2005. La subvention cantonale (352) pour l'école de laborantin(e)s passe de 927'406 francs en 2003 à 565'000 en 2004 et à 45'607 francs en 2005 pour disparaître ensuite. La variation du transfert financier Etat-commune se fait sur deux ans, 2004 et 2005.

Graphique 2-233 Taux de croissance du solde Formation sociale et paramédicale

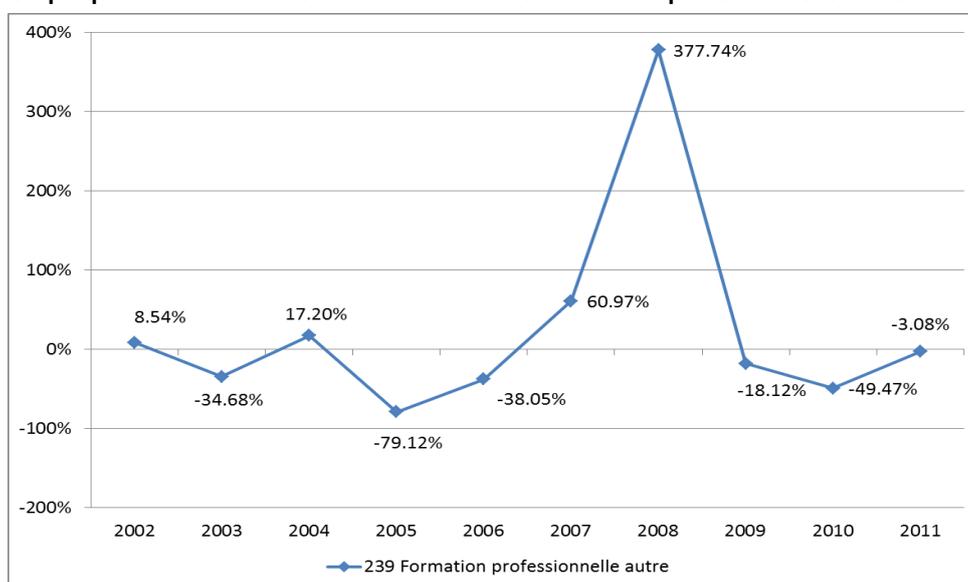


239 Formation professionnelle autre

Cette subdivision de tâche, offre un exemple assez clair d'effets de seuil successifs qui complique la lecture de la seule conséquence du désenchevêtrement. Il faut consulter le détail des 39 lignes de comptes récapitulatifs (2x 362) pour préciser chaque effet.

Un premier effet, en 2003, est dû à la réduction des subventions à l'école sociale pédagogique (comptes récapitulatifs 365 ; hors désenchevêtrement). Le deuxième effet de seuil de 2004 à 2005 est dû à la suppression des subventions versées pour les bourses de perfectionnement (366 = aides individuelles) et aux communes (362) pour le matériel d'enseignement, cette dernière mesure entrant dans le désenchevêtrement. Le troisième effet de seuil, en 2008, est la conséquence de mesures nouvelles visant des bénéficiaires individuels (principalement 301 = salaires et 366 = aides individuelles).

Graphique 2-239 Taux de croissance du solde Formation professionnelle autre



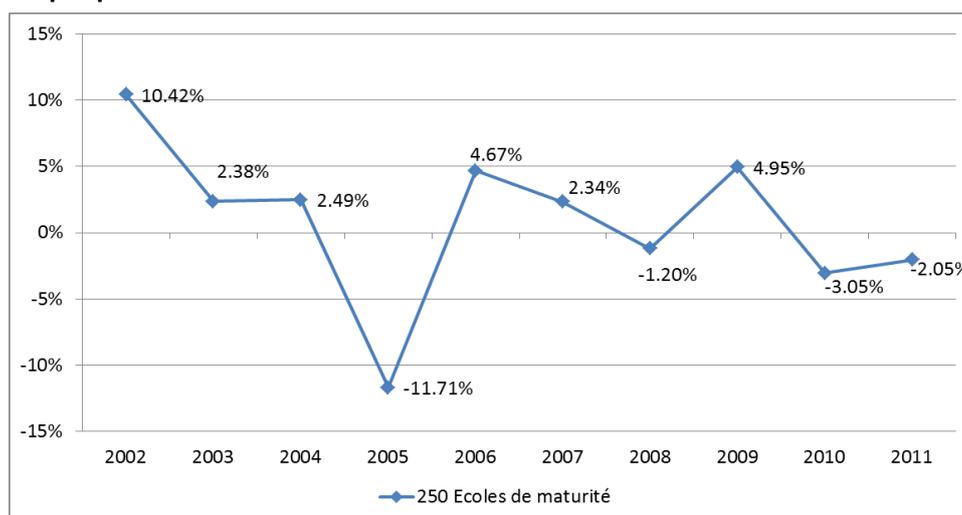
On constate que les effets de seuil sont étalés dans le temps et ont plusieurs causes, dont une seulement concerne les communes – certes pour le montant le plus important. La part expliquée par les transferts État -> communes est de 68% en 2004, de 1% en 2005, puis nulle ensuite, les opérations ultérieures ne concernant plus lesdits transferts. Mais cela indique bien les causes multiples des effets de seuil et la difficulté d'en attribuer la causalité seulement au désenchevêtrement des relations financières entre l'État et les communes.

250 Écoles de maturité

On observe pour cette fonction à la fois un décalage dans le temps des mesures touchant les relations financières entre l'État et les communes, et une diversité des causes menant à de effets de seuil en 2003, 2005 et 2008.

Les opérations de cantonalisation peuvent également conduire à des situations paradoxales, comme le montre le graphique 2-3 qui illustre l'évolution des soldes comptables des Écoles de maturité (178 comptes récapitulatifs dont 12 concernant les transferts financiers Etat -> communes). Premier effet de seuil en 2003 : le canton ne subventionne plus les communes pour la formation des enseignants du secondaire 2 (comptes récapitulatifs 352 et 362) ; on trouve également la suppression des bourses individuelles (366). Comme pour la formation professionnelle avant, on remarque que la relation financière "Etat -> communes" est modifiée une première fois en 2003 déjà et non pas seulement en 2005. Le pic en 2005 est inversé. La réforme supprime le subventionnement de la formation des professeurs de lycée et des traitements des enseignants (352 et 362), mais conduit, avec la cantonalisation du Lycée Jean-Piaget, à une augmentation des produits en raison du versement de diverses recettes (433 écolages, 451 contributions des autres cantons et 452 subventions fédérales entre autres). En parallèle, une subvention de 11 millions de francs aux communes pour les lycées d'enseignement professionnel (352) disparaît en 2005. L'évolution post-2005 est irrégulière et connaît autant des variations positives que négatives, mais elles ont des causes autres que les relations financières État-communes : les variations des dépenses ou des recettes ne touchent pas les comptes 352, 362, respectivement 452, 462.

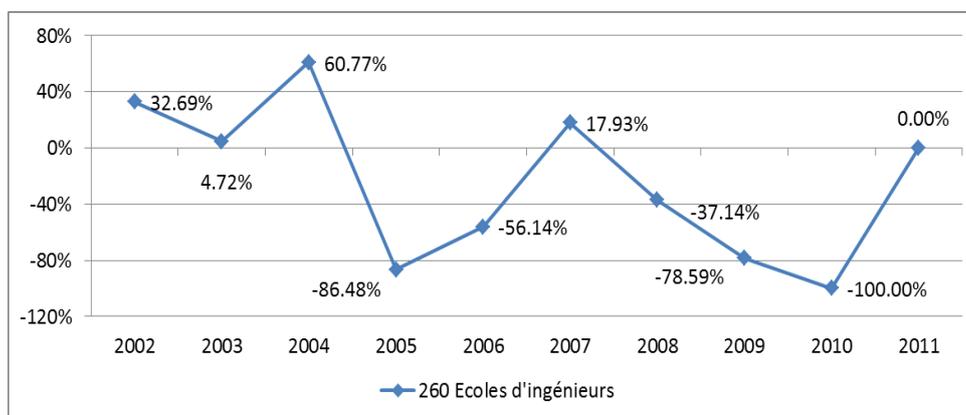
Graphique 2-250 Taux de croissance du solde Écoles de maturité



260 Ecole d'ingénieurs

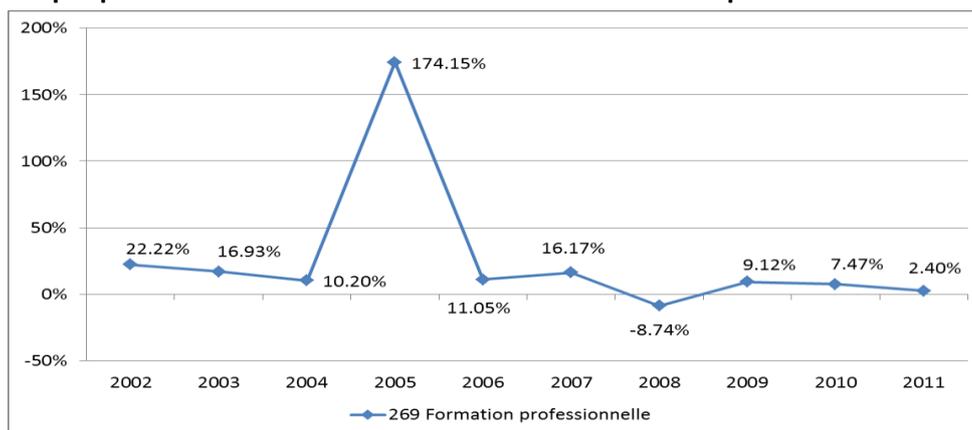
L'effet de seuil en 2005 est dû à la suppression des subventions cantonales comptabilisées au profit des communes pour les traitements de personnel de l'enseignement professionnel supérieur et pour le matériel d'enseignement professionnel (2x 362) auxquels s'ajoute des dédommagements divers (1x 352). Mais cela ne représente en tout que trois lignes de comptes sur 68 pour 2'736'835 francs, soit 4% des dépenses du centre de charge 260 ou 8% du solde net représenté graphiquement.

Graphique 2-260 Taux de croissance du solde École d'ingénieurs



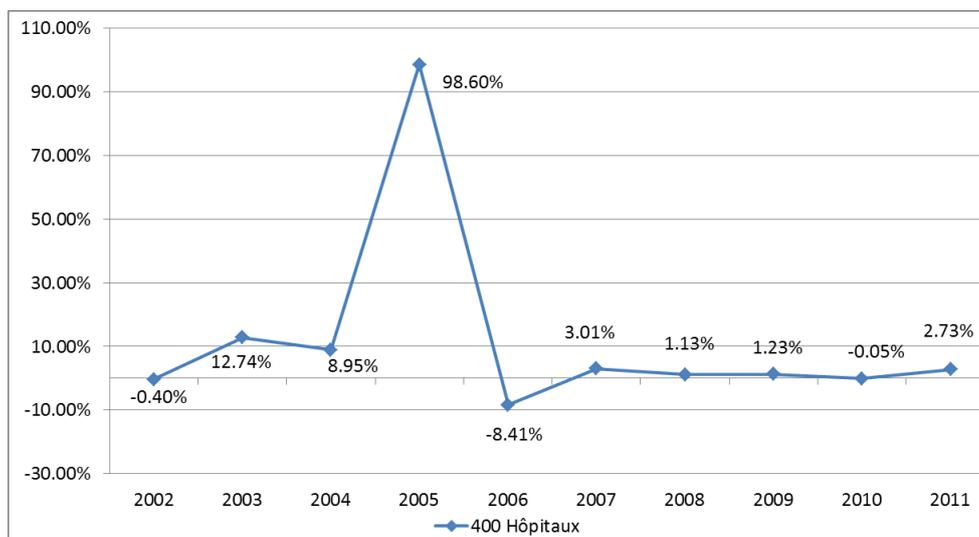
269 Formation professionnelle

Le graphique 2-269 présente les taux de croissance du solde de la formation professionnelle, avec un effet de seuil en 2005 en raison des contributions aux HES-SO, HES-S2 et HE-ARC qui ont occasionné une augmentation des charges de 24.5 millions de francs. Mais il s'agit d'une variation hors désenchevêtrement puisqu'elle touche les comptes récapitulatifs 366 et 351. L'impact du désenchevêtrement "Etat <-> communes" est minime en regard de la somme totale (230'000 francs en 2003 et 35'000 francs en 2005, soit moins de 2% pour les trois soldes comptables des années 2003, 2004 et 2005).

Graphique 2-269 Taux de croissance du solde Formation professionnelle

400 Hôpitaux

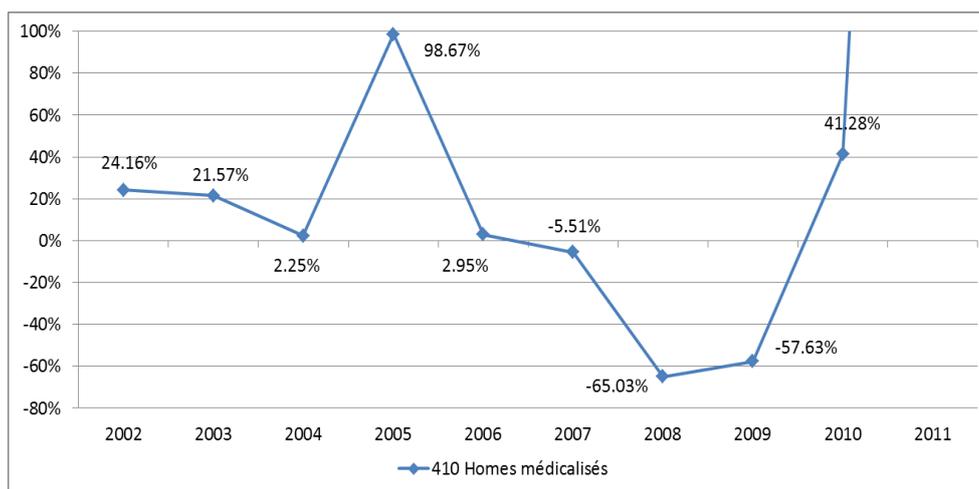
Dès 2006, le financement des hôpitaux est repris entièrement par le canton, supprimant la répartition 60% Etat et 40% communes qui était appliquée auparavant (Rapport CE 2004, page 92). L'opération procède en deux temps : en 2005, les communes ne participent plus au financement des hôpitaux (462), mais le canton continue à les subventionner (362) ; en 2006, la subvention (362) disparaît puisque la dépense est prise directement en charge par le canton. La part du solde 2 des transferts financiers dans le solde 1 du compte était de 29% en 2004 (il y avait encore les contributions des communes, qu'on déduit des subventions versées), mais de 58% en 2005 (suppression des contributions des communes). La situation se régularise dès 2007. L'évolution sur le reste de la période est stable avec des taux de croissance qui fluctuent entre 0 et 3%.

Graphique 2-400 Taux de croissance du solde Hôpitaux

410 Homes pour personnes âgées

La cantonalisation des homes survenue en 2005 est l'opération la plus directe de désenchevêtrement par la suppression des contributions des communes aux dépenses cantonales pour les EMS. Avant 2005, le financement était assuré à hauteur de 60% par l'Etat et 40% par les communes ; dès 2005 la charge est transférée entièrement sur l'Etat (Rapport du CE 2004, page 93). Ces contributions représentaient en 2004 79% du solde comptable cantonal pour cette tâche. Après des ajustements en 2008 et 2009, qui fausse les solde, l'augmentation rapide des soldes comptables en 2010 et en 2011 s'explique par la prise en compte des conséquences de la nouvelle loi fédérale sur le financement des soins de longue durée. Ce surcoût devrait être partiellement compensé par une réduction des prestations complémentaires.

Graphique 2-410 : Taux de croissance du solde Homes médicalisés

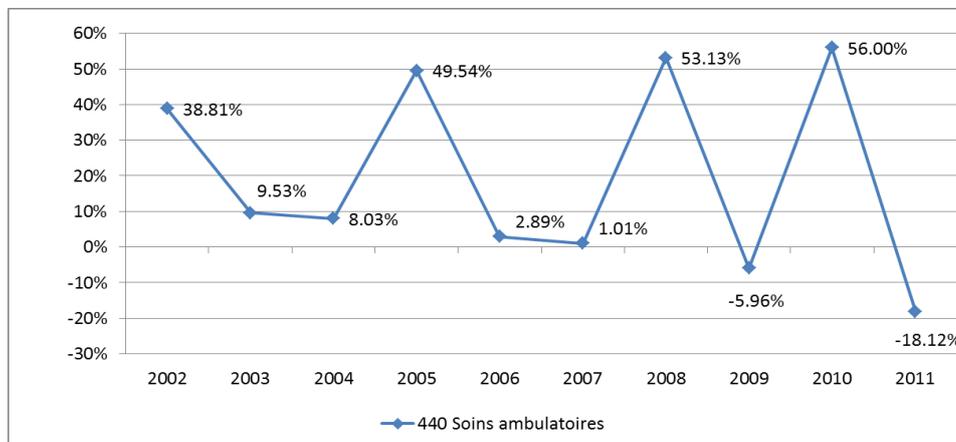


440 Soins ambulatoires

Les services d'aide et de soins à domicile ont été repris à 100% par le canton, contre un financement à 60% par l'Etat et 40% par les communes auparavant (Rapport du CE 2004, page 94), mais cela n'implique pas une modification des flux financiers entre l'Etat et les communes puisque ces dernières contribuaient directement (365), comme le canton, aux institutions de prise en charge. Par contre, on observe évidemment une augmentation de la contribution du canton dès 2005 (de 4,8 à 8,4 millions de francs) et un effet de seuil provoqué par cette reprise (augmentation notée dans la rubrique comptable "365215 maintien à domicile"). L'évolution après 2005 (forte augmentation en 2008 et 2010 des dépenses pour le maintien à domicile) n'a rien à voir avec les relations financières

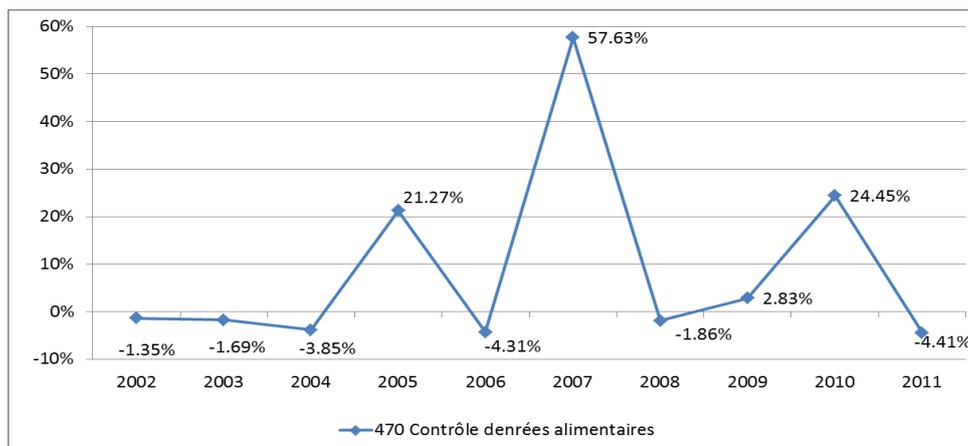
Etat-communes. Elle correspond à la compensation du désengagement de la Confédération dans le cadre de la RPT.

Graphique 2-440 Taux de croissance du solde Soins ambulatoires



470 Contrôle des denrées alimentaires

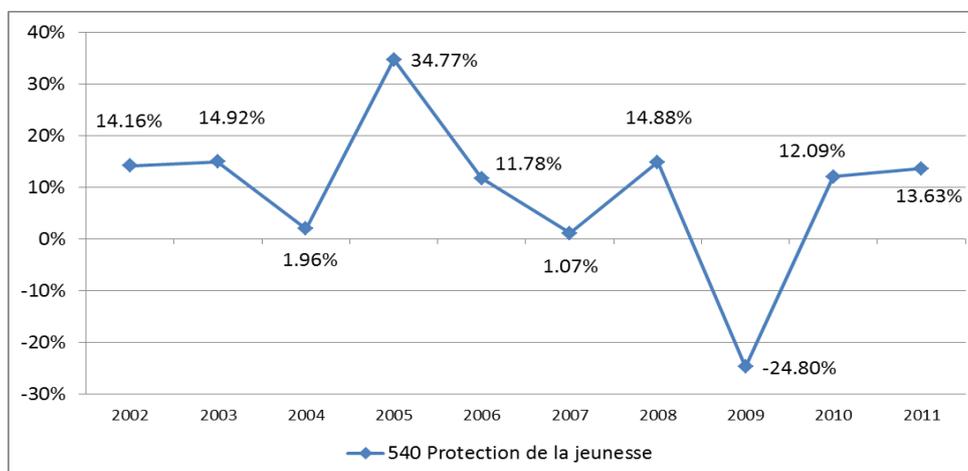
Avant 2005, les communes de la Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel possédaient leur propre service de contrôle des denrées alimentaires. Pour les autres communes, le canton se chargeait de la tâche et facturait ses prestations à hauteur de 3 francs par habitant. Le plan de désenchevêtrement 2005 a transféré cette tâche au canton, avec mandats de prestation aux communes (Rapport du CE 2004, page 94). La péjoration du solde en 2005 résulte de cette opération puisque, cette année-là les contributions des communes disparaissent (452000) et le poste mandat (318000) augmente. Les développements ultérieurs correspondent à un changement institutionnel : le contrôle alimentaire est intégré dans un nouveau service regroupant le contrôle des denrées alimentaires et l'ancien service vétérinaire. La participation des communes représentait 10 % du solde comptable total au moment du désenchevêtrement.

Graphique 2-470 Taux de croissance du solde Contrôle des denrées alimentaires

540 Protection de la jeunesse

En 2005, l'Etat reprend à sa charge les établissements spécialisés pour enfants et adolescents, alors qu'auparavant les communes en finançaient le 40% sous la forme de dépenses liées (Rapport du CE 2004, page 94). Sur le graphique 2-540, le pic de 2005 représente une augmentation du déficit du poste qui s'explique par l'abandon des contributions communales aux dépenses cantonales pour les établissements spécialisés (462). L'évolution ultérieure n'est pas due aux relations Etat-communes. Les variations en 2009 et 2010 sont dues à des diminutions de dépenses pour les établissements (365) et celle de 2009 est due à un montant important de recettes diverses (5.4 millions, ligne comptable 439).

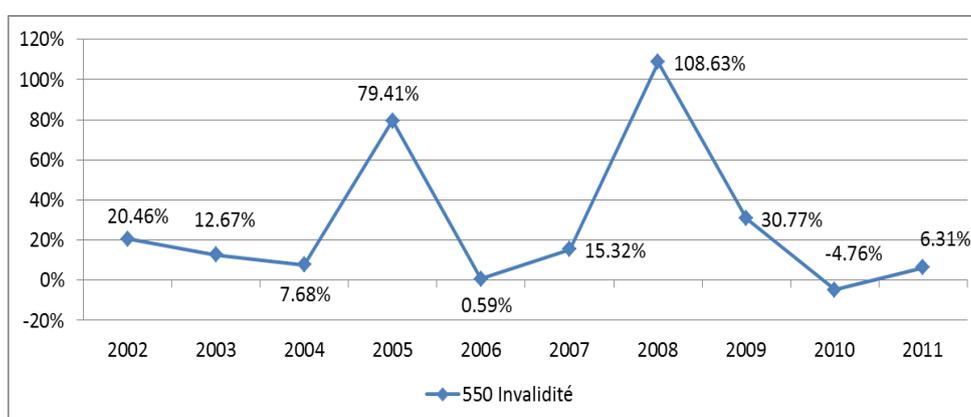
Enfin, on trouve dès 2005 de nouvelles dépenses avec le financement des structures d'accueil de la petite enfance (365), par des versements directs aux institutions – sans que cela touche aux flux État <-> communes.

Graphique 2-540 Taux de croissance du solde Protection de la jeunesse

550 Invalidité

Dès 2005, les contributions des communes aux dépenses cantonales pour les institutions AI, qui l'étaient à hauteur de 40%, sont entièrement reprises par le canton, motif étant que ce secteur représente typiquement des dépenses liées sur lesquelles les communes n'ont aucune prise. D'autre part, elles sont directement influencées par la RPT fédérale intervenue en 2008 (Rapport CE 2004, page 94). Le graphique 2-550 présente deux pics qui correspondent exactement à ces deux étapes : 2005 désengagement des communes et 2008 désengagement de la Confédération.

Graphique 2-550 Taux de croissance du solde Invalidité



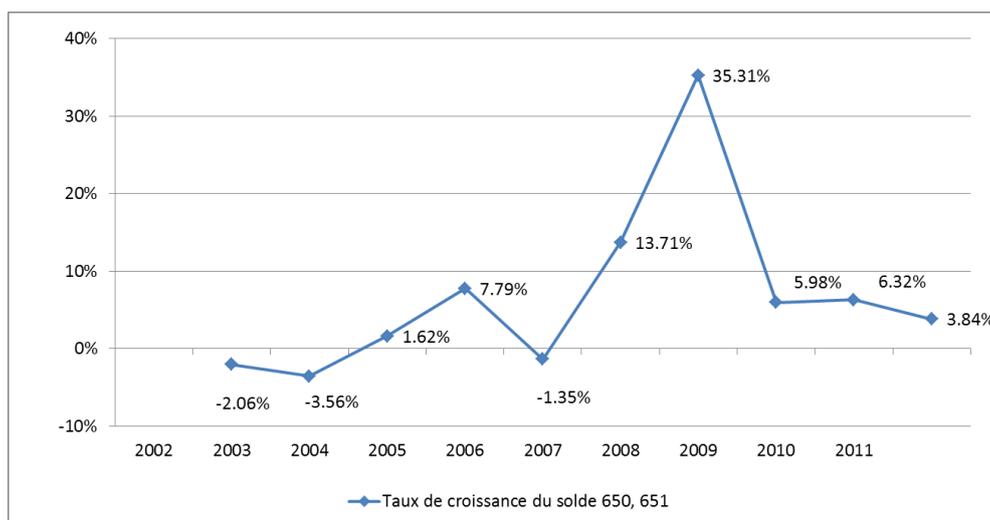
65 Transports publics régionaux et urbains

Avec la réforme de 2005 les transports publics régionaux et urbains passent dans un nouveau système de financement basé sur le pot commun. Le trafic régional était auparavant financé à hauteur de 65% par l'État et à 35% par les communes, et le trafic urbain à 1/3 par l'État et à 2/3 par les communes. Dans le pot commun, les deux tâches sont financées à parts égales par le canton et les communes. La part communale est répartie entre les communes pour 25% selon le chiffre de la population et pour 75% sur la base de critères liés à la qualité de la desserte (Rapport du CE 2004, pages 32 et 89).

Le graphique 2-65 illustre les taux de croissance du solde (produits-charges) des postes comptables concernés par les transports publics régional et urbain. Il s'agit essentiellement du Service cantonal des transports, dont les principales charges sont les indemnités versées aux entreprises de transport, et les principaux produits les parts des communes. Le premier pic de 2005 illustre le passage au pot commun. Les

indemnités versées aux entreprises de transports augmentent de 21 millions en 2004 à 37 millions en 2005 (reprise du trafic urbain dans le pot commun), tandis que les parts des communes augmentent de 5 à 19 millions. Au total, le taux de croissance de 2005 est de 7.8% reflétant une augmentation du déficit sur cette tâche.

Graphique 2-65 Taux de croissance du solde du service cantonal des transports



Le fort taux de croissance du solde en 2008 et en 2009 est dû à une augmentation significative des indemnités versées aux entreprises de transport. Cette augmentation n'est pas liée aux relations Etat-communes, mais est due à l'effet RPT pris en charge par l'État (environ 10.5 millions de francs), à l'augmentation des prestations dans le trafic urbain et régional (environ 0.6 million) ainsi qu'au renchérissement (environ 0.6 million). Evidemment qu'avec la formule du pot commun, les montants demandés aux communes ont également augmenté. Mais la part des communes dans les dépenses du canton en faveur des transports régionaux et urbains a ainsi passé de 20% environ avant 2005, à presque 50% de 2005 à 2007 et à 37% dès 2008.

2.3 Évolution des dépenses cantonalisées

Une des questions clés du mandat est d'évaluer la progression des dépenses cantonalisées par rapport à la progression de l'ensemble des dépenses cantonales (graphique 2-1), respectivement des recettes fiscales directes ayant fait l'objet de la bascule d'impôt (graphique 2-2). La question posée est de voir si le taux de croissance des dépenses

cantonalisées est plus rapide que ce qui vaut pour le canton, ce qui signifierait un regain de tension budgétaire dans le respect de l'équilibre, à moins que la bascule d'impôt permette la compensation.

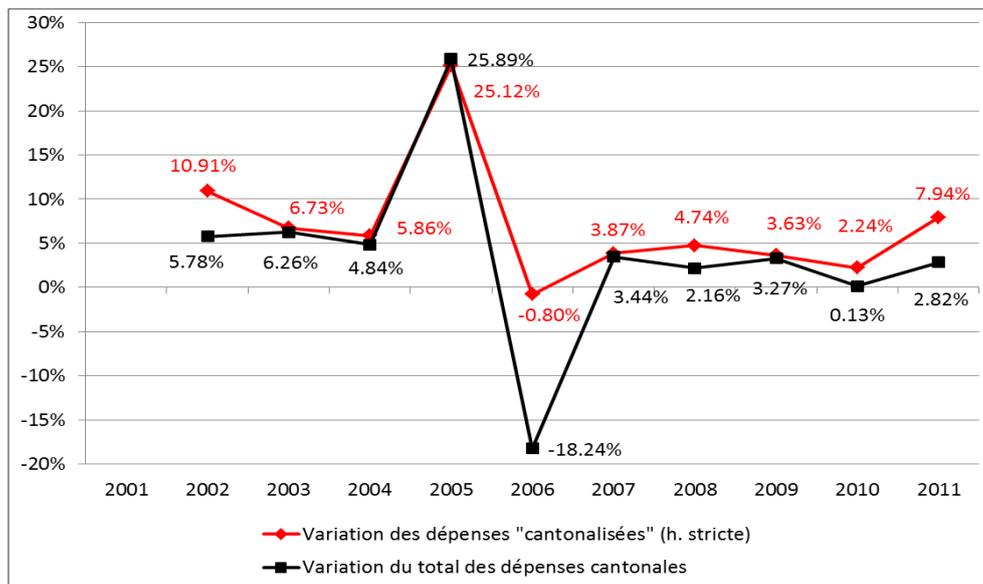
Afin de comparer les variations des tâches reprises par le canton dans le plan de désenchevêtrement de 2005 aux variations des totales des dépenses et recettes fiscales cantonales, il est nécessaire de définir le périmètre des tâches prises en considération dans la cantonalisation. Selon le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 4 juillet 2004, et selon l'analyse des comptes cantonaux de 2001 à 2011, ces tâches sont :

- 231 : Formation dans les arts et métiers
- 250 : Ecoles de maturité
- 269 : Formation professionnelle
- 400 : Hôpitaux
- 410 : Homes médicalisés
- 440 : Soins ambulatoires
- 470 : Contrôle des denrées alimentaires
- 540 : Protection de la jeunesse
- 550 : Invalidité

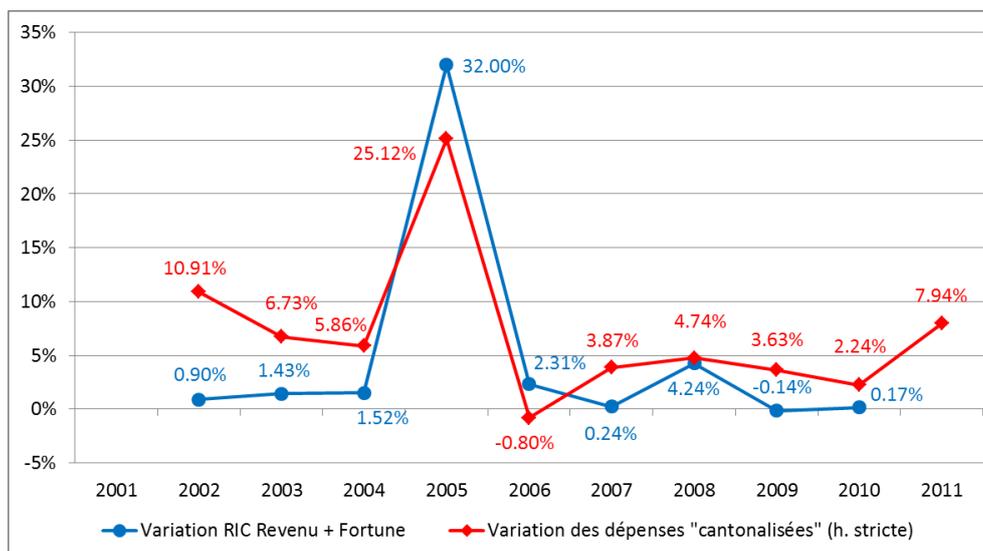
Il s'agit d'une hypothèse stricte, car ni la tâche reprise dans le pot commun pour les transports publics régionaux et urbains) ni les tâches qui sont en fait des éléments comptables de nature (manuels et moyens d'enseignement, informatique scolaire) n'ont été prises en compte. Les tâches 233, 239 et 260 n'ont pas été retenues car leur transferts dans d'autres comptes dès 2005 ou ultérieurement ne permet pas d'analyser la période 2005-2011.

Le graphique 2-1 donne la comparaison des taux d'évolution des dépenses cantonales avec les taux d'évolution des tâches cantonalisées dans l'opération de désenchevêtrement. Il permet de constater que les dépenses cantonalisées (ligne rouge) augmentent plus fortement d'année en année que les charges cantonales totales (ligne noire) sur la majeure partie de la période d'analyse, et plus nettement dès 2006. Un effet de ciseau se dessine en 2007 et 2009, laissant entrevoir un léger décrochage des charges cantonalisées par rapport aux charges cantonales.

Graphique 2-1 Comparaison des taux de croissance des dépenses cantonalisées selon hypothèse stricte et des charges totales cantonales



Graphique 2-2 Comparaison des taux de croissance des tâches cantonalisées et de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune



Le graphique 2-2 illustre les variations des dépenses cantonalisées par rapport à la variation des ressources fiscales cantonale, le RIC (pour Rendement de l'Impôt Cantonal) pour l'impôt sur le revenu et la fortune, touchés par la bascule d'impôt. Cela permet de vérifier l'évolution des deux éléments constitutifs de la bascule: reprise de certaines dépenses communales par le canton (contre une baisse obligatoire de la fiscalité communale -30 points sur le coefficient communal), et augmentation de 30

point du coefficient de l'impôt cantonal direct dus par les personnes physiques (Rapport du CE 2004, page 20).¹⁰

On constate un écart entre les lignes rouge (dépenses cantonalisées) et bleue (RIC) plus large avant le désenchevêtrement qu'après. Mais la ligne rouge est toujours au-dessus : cela signifie que les taux annuels de croissance des dépenses cantonalisées sont plus élevés que ceux des impôts basculés. Comme cette situation est aussi celle qui résulte de la comparaison entre dépenses cantonalisées et dépenses cantonales totales, on peut dire que la dynamique budgétaire résultant du désenchevêtrement est légèrement défavorable pour le canton.

Trois points additionnels nuancent cette appréciation. (1) Avant le désenchevêtrement, l'écart entre dépenses et recettes était plus large qu'après (graphiques 1-2 et 2-2). Ce qui laisserait à conclure que le désenchevêtrement a eu un effet bénéfique sur le solde budgétaire cantonal. (2) Avec le gain net de 100 millions de francs obtenu par l'opération de désenchevêtrement (graphique 1-1) et la bascule d'impôt, la correction budgétaire 2005 et 2006 est évidente, favorable au canton. (3) Dès 2007, le taux de croissance des dépenses cantonales reprend et dépasse à nouveau le taux de croissance des recettes. Mais cette tendance doit être expliquée par d'autres mesures de politique cantonale puisque les effets du désenchevêtrement sont pratiquement accomplis en 2006 (Tableau 2-A).

Enfin, on ne peut pas à contrario conclure qu'elle est alors favorable pour les communes. D'une part on ne sait pas ce qu'est la dynamique de l'impôt par commune parce que la distribution des bases des impôts directs varie sans doute d'une commune à l'autre. D'autre part, on ne connaît pas, par commune individuelle, la dynamique des tâches qui, elles, ont été "communalisées" – même si elle est probablement plus faible que celle du canton (graphique 1-3).

10 Notons au passage que l'argument du critère de "neutralité globale" pour l'ensemble des collectivités publiques du canton (Rapport page 20, point 5.2.2), n'est pas un critère satisfaisant du point de vue normatif – sauf situation fiscale exceptionnelle dans laquelle toutes les communes du canton percevraient un impôt direct avec un coefficient de 100, tandis que les dépenses pour les tâches désenchevêtrées correspondraient au même total de points d'impôts. Or cela est peu probable. Dès lors, pour qu'une opération de bascule de l'impôt soit neutre budgétairement pour chaque commune, il faut (1) calculer par commune l'économie qu'elle réalise pour les tâches cantonalisées pour lesquelles elle n'a plus à verser de contributions soit aux cantons, soit aux institutions désormais subventionnées uniquement par le canton, (2) transformer le montant ainsi obtenu en valeur de points d'impôt calculés sur la base du RICC (Rendement de l'Impôt Cantonal dans la Commune) des impôts concernés par l'opération de bascule et (3) réduire le coefficient d'impôt communal du nombre exact de points ainsi obtenu par commune.

Conclusions