a) Rapport intermédiaire de la commission "Péréquation financière" au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision
– de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)
– de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD)
– de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)

(Du 19 mai 2005)

b) Avis du Conseil d'Etat

(Du 14 septembre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le 25 janvier 2005, le Grand Conseil a adopté le rapport 04.177, "Péréquation financière", créant une commission de 9 membres, intitulée "Péréquation financière", chargée de proposer une révision de la péréquation financière intercommunale.

La composition est la suivante:

Président:	M. Daniel Schürch
Vice-président:	M. Raphaël Comte
Rapporteur:	M. Charles Häsler
Membres:	M. Frédéric Cuche
	M. Martial Debély
	Mme Elisabeth Berthet
	M. Olivier Haussener
	M. Jean-Claude Baudoin
	M. Laurent Debrot

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie les 18 janvier, 1er, 7 et 23 février, 17 mars, 15 avril, 9 et 19 mai 2005 pour l'examen et l'adoption du présent rapport. Mme Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département des finances et des affaires sociales, le chef du service des communes, le chef du service financier ainsi que le secrétaire général adjoint du département ont assisté à toutes les séances.

3. DISCUSSIONS PRELIMINAIRES

En préambule, la commission constate que sa situation est quelque peu particulière dans le sens où elle ne dispose pas de projet de loi sur lequel elle est appelée à travailler, contrairement aux habitudes en la matière. Son mandat est donc de portée générale, ce qui présente un aspect périlleux d'autant plus que la péréquation financière intercommunale est un sujet particulièrement brûlant. Dès lors, elle devra être particulièrement attentive à ce que les propositions qu'elle sera amenée à faire soient examinées avec la plus grande attention et que leurs répercussions soient soigneusement vérifiées.

Au cours de sa première séance, la commission a fixé et évalué les objectifs de ses travaux, et s'est penchée sur l'opportunité d'une participation à ses discussions de délégués de communes désignés par l'Association des communes neuchâteloises (ACN), voire par les partis politiques.

En ce qui concerne les objectifs de ses travaux, la commission a débattu pour savoir s'il lui appartenait de procéder à une révision en profondeur de la loi de péréquation ou si elle se contentait de procéder à un simple toilettage. Elle a finalement opté pour ce deuxième terme de l'alternative, sur la base notamment des critères suivants:

- il est impératif que la commission rende un rapport avant la fin de la législature; le temps à sa disposition est dès lors largement insuffisant pour mener à bien une révision en profondeur;
- une révision en profondeur nécessite une analyse minutieuse des suggestions qui seront faites et donc un délai long pour aboutir à des propositions fermes et sérieusement étayées quant à leurs répercussions financières;
- certains membres de la commission ne sont pas convaincus du lien existant entre désenchevêtrement et péréquation alors que d'autres estiment au contraire que ce sont les effets indésirables de ce même désenchevêtrement, qui n'ont pas été pris en compte, qui ont précipité la discussion de la révision de la péréquation; une analyse de ces considérations n'est pas possible dans le délai fixé;
- un projet de modification importante de la loi ne peut se faire sans une consultation des communes avant d'être soumis au Grand Conseil, ce qui exigera aussi beaucoup de temps compte tenu du délai de réponse à respecter au vu de l'importance du sujet;
- une procédure en deux étapes peut tout à fait être envisagée: les propositions susceptibles d'être mises en place rapidement pourraient être discutées au Grand Conseil avant la fin de la législature (en rappelant que le postulat du groupe libéral-PPN 04.165, du 31 août 2004, "Le désenchevêtrement des tâches doit être accompagné d'une révision rapide de la péréquation financière", fixe comme échéance la session de mars 2005) alors que celles nécessitant davantage de temps au vu des projections, simulations ou encore des études des conséquences des propositions qui seraient nécessaires pourraient faire partie d'une deuxième étape.

Quant aux communes, la commission considère qu'il n'y a pas lieu de voir siéger en son sein des représentants permanents mais elle se réserve l'opportunité d'inviter des personnes en fonction de l'avancement de ses travaux.

Au terme de ses discussions préliminaires, la commission décide de ne pas travailler dans la précipitation, vu l'importance du dossier. Elle estime en effet indispensable de connaître dans le détail les conséquences des modifications qu'elle pourrait être appelée à proposer. Dès lors, elle retient l'idée de présenter pour la fin de la législature un rapport intermédiaire qui ne concernera que le toilettage de la loi auquel elle pourrait procéder. De plus, si une révision en profondeur de la loi s'avère nécessaire, il sera indispensable de disposer de suffisamment de temps pour procéder à toutes les projections, simulations et autres études des conséquences des propositions qui seront faites. Il sera alors nécessaire à ce moment-là de consulter les communes avant de transmettre les propositions au Grand Conseil.

4. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission entame ses travaux sur la base de deux documents en sa possession, à savoir le rapport du Conseil d'Etat du 29 mars 2004 qui a fait l'objet d'une consultation auprès des communes et les propositions du 16 janvier 2005 des membres libéraux-PPN et radicaux de la commission.

A propos du premier document, la cheffe du DFAS rappelle que dans la préparation de la mise en consultation de l'adaptation de la péréquation financière, le gouvernement s'était posé la question de savoir s'il allait modifier d'emblée les deux critères de la "péréquation des ressources" et de la "compensation de la surcharge structurelle". Toutefois, au vu des remarques formulées par certaines communes, le Conseil d'Etat avait choisi de mettre en consultation uniquement.

– le remplacement du critère de l'effort fiscal par celui du coefficient d'impôt;
– l'augmentation des dotations de la péréquation ainsi que des coefficients de redistribution.

Quant aux propositions des commissaires libéraux-PPN et radicaux, elles tiennent en trois points, à savoir:

– la prise en charge de la compensation de la surcharge structurelle par l'Etat en lieu et place des communes;

– la modification de l'indice de charge fiscale dont le calcul ne doit plus dépendre ni du coefficient fiscal communal ni de l'impôt des personnes morales;

– la fixation dans la loi des coefficients de dotation de la péréquation des ressources et de la compensation de la surcharge structurelle en supprimant la compétence du Conseil d'Etat de modifier ces coefficients.

La commission entre en matière sur l'ensemble de ces propositions, sous condition toutefois pour certains de ses membres de trouver impérativement le moyen de financer la compensation de la surcharge structurelle par l'Etat, qui représente 18 millions de francs. Des propositions sont faites à ce propos, telles qu'utilisation à futur d'une part du montant à recevoir au titre de la nouvelle péréquation fédérale, transfert d'une part des recettes des personnes morales au canton assorti ou non de la prise en compte des places de travail dans les communes ou encore diminution des subventions versées par l'Etat aux communes.

L'analyse de ces propositions donne lieu à un large débat duquel ressortent notamment les points suivants:

– de façon générale, la péréquation des ressources ne donne pas lieu à remise en cause; pour certains commissaires, elle devrait même prendre une proportion plus grande dans le calcul de la péréquation alors que d'autres pensent à la réduire au vu des effets du désenchevêtrement;

– le principe de la verticalisation de la péréquation, qui est déjà appliqué au plan fédéral et dans d'autres cantons, est admis mais le financement supplémentaire de la part de l'Etat doit être trouvé;

– une révision des charges de centre doit être examinée au vu notamment de l'évolution du partage des charges entre les centres et les communes voisines, de la constitution de syndicats et des effets du désenchevêtrement; les services de l'Etat ont entrepris un recensement dont les résultats pourront être à disposition pour la suite des travaux sur la révision de la péréquation;

– l'introduction du facteur de la dette par commune ne doit pas être pris en considération au vu des types d'investissements trop dissemblables (rentabilisables ou non) auxquels cette dette correspond.

Ces divers éléments confirment la commission dans sa décision de présenter un rapport intermédiaire concernant un toilettage de la loi et de poursuivre dans le cadre de la prochaine législature l'examen de la modification de la péréquation.

La commission a également pris note que le Conseil d'Etat actuel n'entendait pas revenir sur les modifications de dotations auxquelles il a procédé en automne dernier mais transmettrait au futur exécutif le dossier pour confirmer ou infirmer cette décision.

A la demande de la commission, les services de l'Etat ont procédé à plusieurs simulations dans les divers domaines relevant des propositions ci-devant. Il ressort de ces analyses les résultats suivants.

4.1. Effet de la modification du coefficient fiscal d'une commune sur son revenu de la péréquation

La demande de sortir l'indice de charge fiscale provient de la crainte de certains commissaires de voir une commune augmenter son coefficient fiscal pour accroître sa part aux recettes de la péréquation. Les simulations montrent effectivement un lien entre ces deux opérations, mais dans une mesure de 1 à 10 environ. Cela signifie que la commune qui augmenterait de 10 points son coefficient n'obtiendrait de la péréquation qu'un gain équivalent à environ la valeur d'un point de son impôt, toutes choses étant égales par ailleurs. Pour certains commissaires, cette éventualité n'est politiquement guère envisageable, alors que d'autres maintiennent leur volonté de sortir l'indice de charge fiscale du calcul de la péréquation, arguant notamment qu'il n'est pas normal de pouvoir jouer avec ce genre de variable. De plus, il existe un véritable effet "domino", la décision d'une seule commune entraînant des conséquences pour toutes les autres. Enfin, les répercussions réciproques de décisions prises par plusieurs communes ne peuvent pas être appréciées de façon précise.

4.2. Introduction d'une péréquation verticale

Pour donner suite à une proposition de la cheffe du DFAS dans le but d'explorer d'autres pistes pouvant aboutir rapidement à une solution intermédiaire de modification de la péréquation, le service des communes a élaboré à l'intention de la commission une "proposition de péréquation financière verticale avec affectation d'environ 1% de la part du canton à l'impôt fédéral direct (IFD) à la péréquation des ressources". Le but de cette proposition est d'améliorer la péréquation des ressources des quelques communes pour lesquelles le système ordinaire de la péréquation est insuffisant. Cette amélioration peut se faire avec un coût réduit car elle est très ciblée.

Les simulations faites par le service des communes montrent que la solution la plus opportune est de prendre pour base le revenu fiscal des communes auquel vient s'ajouter la péréquation des ressources, ce qui permet alors de déterminer les montants à verser en péréquation verticale pour atteindre environ 85% du revenu fiscal moyen. Cette solution montre que ce sont bien les communes qui ont des coefficients fiscaux élevés et des difficultés budgétaires majeures qui sont réellement aidées.

Au vu des résultats de ces simulations, la proposition de la commission est d'utiliser 1% du produit de l'IFD, qui s'ajouterait aux 3% normalement affectés au fonds d'aide aux communes, pour amener toutes les communes à un certain niveau de revenu fiscal (RF) c'est à dire de l'impôt cantonal par habitant. De plus, un critère supplémentaire a été ajouté, à savoir que pour bénéficier de cette péréquation verticale, la commune concernée doit avoir un coefficient fiscal de 5 points ou plus supérieur au coefficient de la moyenne des communes

Observant qu'il était mathématiquement impossible de fixer de façon rigide à la fois le 1% de l'IFD, le coefficient minimal à appliquer par la commune pour bénéficier de cette péréquation verticale et le pourcentage auquel chaque commune doit arriver (équation surdéterminée), la commission a décidé de faire figurer dans la loi les deux premiers critères et de laisser au Conseil d'Etat le soin de déterminer annuellement le troisième en fonction des montants à disposition. Le calcul effectué pour l'année 2005 donne 84% du revenu fiscal moyen (cf. annexe 1, "Simulation d'une intervention du fonds d'aide aux communes pour corriger le revenu fiscal").

La commission trouve intéressante cette proposition, en particulier pour les raisons suivantes:

- elle permet de traiter différemment les communes en situation particulièrement difficile sans devoir être toujours confronté au résultat insuffisant de ces communes;
- la base de la réflexion est identique pour toutes les communes, à savoir l'impôt cantonal perçu dans chacune d'elles;
- un objectif clair est posé, à savoir la possibilité pour toutes les communes de disposer d'un revenu fiscal minimum;
- l'affectation d'un pourcentage des revenus de l'IFD du canton est une bonne solution.

Bien que certains commissaires constatent une fois de plus que cette solution, tout intéressante qu'elle soit, ne corrige pas les effets du désenchevêtrement qui était un des buts initiaux des travaux, la commission peut se rallier à cette proposition, compte tenu notamment que même si elle ne répond pas à la demande de correction du désenchevêtrement, elle a pour avantage d'être bénéfique pour les communes en difficultés financière; ce dernier argument plaide en faveur de la mise en œuvre rapide de ces premières mesures étant entendu que les travaux de réflexion sur l'adaptation de la péréquation devront être poursuivis avec une nouvelle commission dès le début de la nouvelle législature.

Dès lors, la commission décide de proposer à titre intermédiaire la mesure suivante qui peut être mise en œuvre en principe dès l'année 2006:

> ***Institution d'une péréquation verticale des ressources, complémentaire à la péréquation horizontale, financée par le prélèvement de 1% de l'IFD, et destinée seulement aux communes dont le coefficient est de 5 points plus élevé que le coefficient moyen de l'ensemble des communes, pour permettre à toutes les communes d'atteindre au moins un revenu fiscal, après péréquation horizontale des ressources, fixé à un certain pourcentage du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes, déterminé par le Conseil d'Etat.***

Certains commissaires s'opposent toutefois à ne proposer en l'état actuel que le principe de la verticalisation en estimant que celle-ci doit être reprise dans le cadre de l'analyse de l'ensemble des mesures y compris celles découlant du désenchevêtrement.

Le résultat chiffré de la proposition fait l'objet de l'annexe 2, "Comparaison péréquation 2005 TB et péréquation 2005 TB + péréquation verticale".

Ces dispositions nécessitent la modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD) ainsi que de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC).

4.3. Abandon de la prise en compte de l'impôt sur les personnes morales

Dans son rapport du 29 mars 2004, le Conseil d'Etat observe que l'indice de charge fiscale, qui a été introduit dans le calcul de la nouvelle péréquation en 2001, et qui n'est autre que l'ancien effort fiscal, souffre de défauts qui se sont accentués avec la nouvelle législation fiscale. La commission souhaite qu'une analyse chiffrée soit faite sur les conclusions du Conseil d'Etat qui constate que "*le critère de l'effort fiscal (…) inclut toujours l'impôt des personnes morales. Il est normal que cet impôt soit par exemple compris dans le calcul de l'indice des ressources fiscales (art. 6 LPFI) car il est une composante importante de la richesse fiscale de certaines communes. En revanche, la prise en compte de cet impôt pour le calcul de charge fiscale est discutable. Avec la nouvelle loi sur les contributions directes du 21 mars 2000 (LCDir) entrée en vigueur en 2001, le taux de l'impôt des personnes morales est identique sur les plans cantonal et communal (art. 269 LCDir). Les communes n'ont donc plus la compétence de fixer elles-mêmes le niveau de taxation des personnes morales. Dès lors, il n'y a plus de raison que l'impôt des personnes morales intervienne dans le calcul d'un critère censé mesurer "l'effort" fait par les contribuables sur le plan fiscal. En outre, l'expérience a montré que l'effort fiscal a un effet contre-péréquatif dans certains cas. Il favorise en effet les communes – pour autant qu'elles aient des personnes morales – dont le coefficient est inférieur à 100% c'est-à-dire en principe des communes à haut revenu. En revanche, il pénalise les communes dont le coefficient d'impôt est supérieur à 100%. Il suffit de comparer l'effort fiscal de trois communes ayant eu en 2002 d'importantes rentrées fiscales de personnes morales et un coefficient d'impôt inférieur à 100% pour s'en convaincre"*:

	Coefficient 2002	*Effort fiscal 2002*
Neuchâtel	94	95,0
Marin-Epagnier	70	78,7
Vaumarcus	63	87,3

Une simulation de suppression de la prise en compte de l'impôt des personnes morales pour le calcul de l'indice de charge fiscale a été fournie à la commission, calculée pour l'année 2005 sur la base des tableaux de bord.

L'effet global est assez faible et la péréquation augmente de 94.000 francs. Huit communes voient leur situation se détériorer, soit cinq contributrices et trois bénéficiaires. Or, les calculs montrent que sur les 1.160.000 francs en chiffres ronds de charges supplémentaires supportées par les cinq communes contributrices, Neuchâtel et Marin-Epagnier en assument ensemble plus de 1 million de francs. De plus, ce montant sert globalement à alléger la contribution à la péréquation des communes des districts de Neuchâtel, de Boudry et partiellement du Val-de-Ruz (amélioration des montants péréquatifs entre 0 et 10% pour 29 communes, entre 12% et 17% pour 6 communes et deux cas particuliers à 27% et 48%). Elles n'ont en revanche aucun effet significatif sur les communes des districts du Val-de-Travers, du Locle et de La Chaux-de-Fonds (moins de 1% de recettes supplémentaires par commune).

Une autre simulation a été faite: la suppression de la prise en compte de l'impôt des personnes morales à la fois pour le calcul du revenu fiscal (RF) (péréquation des ressources) et de l'effort fiscal (EF) (compensation de la surcharge structurelle) montre que seules cinq communes verraient leur situation s'améliorer au titre de la péréquation dont la ville de Neuchâtel qui de contributrice pour 4,6 millions de francs deviendrait bénéficiaire pour 4,1 millions. Au total, le volume de la péréquation ne change quasi pas.

Au vu de ces résultats, la commission estime que la question de l'abandon de la prise en compte de l'impôt sur les personnes morales doit être reprise dans la suite de la réflexion globale sur la péréquation financière, tenant compte des effets de la bascule d'impôts suite au désenchevêtrement.

4.4. Suppression de l'indice de charge fiscale dans le calcul de la péréquation

Les discussions de la commission montrent que la péréquation des ressources ne pose pas de problème majeur. En revanche, la compensation de la surcharge structurelle et en particulier l'indice de charge fiscale qui fait partie, avec l'altitude et la population, des critères relevant de l'environnement topographique et socio-culturel, représente la véritable pierre d'achoppement. On rappellera ici que les coefficients actuels de ces critères sont de 0,125 pour la population, 0,125 pour l'altitude, 0,75 pour l'indice de charge fiscale, 0,75 pour l'indice de centre et – 0,25 pour l'accessibilité.

Huit simulations été fournies à la commission; pour chacune d'elles, l'indice de centre a été supprimé et en compensation, les autres critères ont été à chaque fois modifiés. De plus, les coefficients de dotation tant pour la péréquation des ressources que de la surcharge structurelle ont également été modifiés pour certaines de ces simulations. La comparaison a été faite pour tous les cas avec le calcul de la péréquation 2005 établi sur la base des tableaux de bord et prenant en compte les adaptations des dotations décidées par le Conseil d'Etat soit 6,5 pour la péréquation des ressources et 48 pour la compensation de la surcharge structurelle.

Au travers de ces simulations, la commission constate une fois de plus qu'il est difficile de simplement procéder à une petite correction de la péréquation. Une réflexion globale de la péréquation a du sens mais les effets ne seront pas aussi immédiats qu'un simple toilettage, ce qui va à l'encontre des souhaits des députés qui avaient voulu la mise en place rapide de la commission suite à l'acceptation de désenchevêtrement des tâches, pour aboutir avec des propositions fermes pour la fin de la législature. Les avis au sein de la commission sont partagés quant à l'effet de compensation du désenchevêtrement que devrait avoir la nouvelle mouture de la péréquation.

En résumé, la commission observe qu'il n'est possible d'entrer en matière avec aucun des scénarios, à l'exception peut-être de celui qui consiste à renoncer à l'indice de charges fiscales mais aussi à modifier globalement le total des pondérations. Ce scénario constitue déjà une modification plus marquée que les autres et montre que les deux tiers des communes voient leur situation s'améliorer au plan de la péréquation. En revanche, il pèse davantage sur le résultat des villes. Il s'agit donc d'une solution qui s'inscrirait plutôt dans l'optique consistant à dire que la compensation de la surcharge structurelle telle qu'elle existe aujourd'hui, compte tenu de ce qui s'est passé, notamment au plan du désenchevêtrement, est peut-être relativement favorable aux villes. Ce scénario est toutefois une solution qui ne pourrait être envisagée que si l'on arrivait à la

conclusion qu'au vu de la nouvelle situation, le volume de la compensation des charges de centre est aujourd'hui à réévaluer.

Dès lors, en plus du critère de l'indice de charge fiscale, celui du coefficient de centre devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi. Cette démarche pourra être entreprise ultérieurement sur la base des listes fournies en fin de travaux de la commission et qui montrent ce qui a changé au cours des 4 ou 5 dernières années dans la répartition des charges de centre.

4.5. Effet retard de la péréquation

Dans un premier temps, la commission a souhaité que soient abolies les différences entre les chiffres de la péréquation annoncés aux communes pour le budget et ceux appliqués aux comptes de la même année. Il faut rappeler en effet que pour le budget 2005 par exemple, les chiffres donnés par l'Etat se basent sur les résultats des comptes 2002 et 2003 des communes alors que pour les comptes de cette même année 2005, ce sont les années 2003 et 2004 qui sont prises en considération puisqu'à ce moment là, les résultats des comptes 2004 sont connus. Dès lors, il est toujours mal ressenti par les communes de voir figurer dans leurs comptes des montants différents de ceux qui leur ont été annoncés pour le budget de la même année. La commission a donc demandé aux services de l'Etat des simulations dans ce sens.

Après avoir pris connaissance des résultats de cette projection, les membres de la commission ont vu leur enthousiasme notablement tempéré. Au vu des chiffres présentés, et notamment des fluctuations du revenu fiscal dans de nombreuses communes, ce changement présente probablement plus d'inconvénients que d'avantages. Il est vrai que ce décalage entre budget et comptes existe aujourd'hui, mais à l'avenir, il devrait être plus faible qu'il ne l'a été par le passé, puisqu'il existe maintenant les simulations-tableaux de bord. D'une façon plus générale, dans la plupart des communes, ces écarts de chiffres entre budget et comptes sont certes importants, mais ne sont pas non plus des ordres de grandeur tels qu'ils remettent en cause totalement un budget ou des comptes. Il faut donc relativiser. Il semble aussi que cette notion de provisoire lorsque l'on donne les chiffres pour les budgets soit aujourd'hui mieux comprise. La commission ne retient dès lors pas cette proposition.

En résumé, **l'avantage principal** du recul des années de calcul est de permettre aux communes de disposer d'une péréquation budgétisée identique à la péréquation définitive.

Il faut cependant rappeler qu'avec l'institution dès 2005 du calcul de la péréquation tableaux de bord, le problème de la différence entre péréquation budgétisée et péréquation définitive est relativisé (possibilité pour les communes d'ajuster leur fiscalité en début d'année).

On peut également noter que le cas exceptionnel de l'année 2002 (passage au postnumerando) ne se reproduira pas et que les écarts de revenu fiscal n'auront, à l'avenir, vraisemblablement plus l'importance constatée à cette occasion.

L'inconvénient principal est l'apparition d'une "brèche de calcul" avec des communes gagnantes et d'autres perdantes, ainsi qu'un retard plus important à l'avenir entre "événements fiscaux" et effets sur la péréquation.

4.6. Commentaires sur le projet de loi

4.6.1. Loi portant révision de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)

Article 2

Cette disposition, qui définit les moyens de la péréquation, est précisée, la péréquation des ressources étant désormais complétée d'une composante verticale.

Les deux composantes sont rappelées dans les titres précédant les articles 4 et 9a (nouveau).

Articles 4 et 9

On précise qu'il s'agit de la composante horizontale de la péréquation.

Article 9a

Il définit le but visé par la péréquation verticale des ressources.

La compétence donnée au Conseil d'Etat se bornera à déterminer le pourcentage en fonction des moyens à disposition.

Article 9b

Il décrit les moyens permettant d'atteindre l'objectif défini à l'article 9a. Il a semblé nécessaire de distinguer, pour des raisons de transparence, les moyens attribués – par la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'IFD – d'une part au fonds d'aide aux communes (FAC) en général et d'autre part à ce même fonds pour la péréquation verticale des ressources.

L'alinéa 2 décrit le mécanisme de répartition.

Article 9c

Il fixe les conditions d'intervention au titre de la péréquation verticale, c'est-à-dire un coefficient d'impôt de 5 points plus élevé que le coefficient d'impôt moyen de l'ensemble des communes. C'est la même limite que celle fixée pour les aides d'investissement du FAC (articles 6 alinéa 2 LFAC et 4 RALFAC).

4.6.2. Loi portant révision de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD)

Article premier

Il s'agit, comme indiqué plus haut, de revoir la répartition. Le pourcentage dévolu à l'Etat passe de 97 à 96%, celui dévolu au FAC reste à 3% et on ajoute 1% pour le même fonds, avec une affectation pour la péréquation verticale des ressources.

On aurait pu simplement faire passer le pourcentage du fonds de 3 à 4% (voire le maintenir à 3%, mais au vu des besoins futurs du fonds, notamment pour les collaborations intercommunales et les fusions, cette solution paraît problématique) sans attribuer formellement 1% à la péréquation. Mais cela aurait manqué de transparence. L'attribution à la péréquation est en outre différente de celle, sans affectation précise, qui est simplement destinée au fonds. Elle est obligatoirement réservée à ce but alors qu'il n'y a aucun droit à l'obtention d'une aide du fonds (cf. art. 3, al. 3 LFAC).

4.6.3. Loi portant révision de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)

Article premier

Après l'alinéa premier, qui cite les aides du fonds, on a ajouté un alinéa 2, qui évoque les interventions – qui ne sont pas des aides à proprement parler – du fonds pour le financement de la péréquation verticale des ressources.

Article 2

Il précise qu'il y a deux attributions - au lieu d'une - provenant du produit de la part du canton à l'IFD, qui alimentent le fonds.

Article 5

Cette disposition définit désormais, en plus des sortes d'aides, les interventions du fonds pour la péréquation.

L'alinéa 4 renvoie à la LPFI pour ces dernières.

5. AUDITIONS, DOCUMENTS ET COURRIERS

5.1. Auditions

Dans le cadre de ses activités, la commission a consacré une séance à l'audition de représentants de la PERECOR ainsi que de la commune de Marin-Epagnier.

La PERECOR est composée de représentants de communes et d'autres personnes qui se sont spontanément annoncées pour travailler sur ce dossier et qui estiment qu'il faut prendre certaines mesures pour corriger les effets du désenchevêtrement.

Quant à la commune de Marin-Epagnier, elle estime sa contribution à la péréquation disproportionnée et demande que dans le cadre de la nouvelle organisation du territoire (RUN) elle soit prise en considération en qualité de centre urbain en plus des trois villes.

5.2. Document de M. Pierre-Jean Erard

La commission a reçu un document de M. Pierre-Jean Erard, intitulé "de la compensation des allégements dus au désenchevêtrement par un transfert adéquat de points impôt entre la fiscalité communale et la fiscalité cantonale".

A la lecture de ce document, elle a constaté avec étonnement que cette proposition impliquait que le contribuable ne paierait pas le même impôt cantonal suivant la commune dans laquelle il habite. Elle a donc décidé de ne pas se pencher plus avant sur un projet irréaliste et même anticonstitutionnel.

5.3. Courriers des communes

La commission a été saisie de courriers de plusieurs communes relatifs à la fois aux modifications de la péréquation et au désenchevêtrement. Compte tenu de sa décision de ne procéder dans cette phase de réflexion qu'à un simple toilettage de la loi sur la péréquation, elle a décidé que ces propositions pourraient être reprises par la future commission qui devrait se pencher plus à fond sur la révision de la péréquation, éventuellement en relation avec le troisième volet du désenchevêtrement.

6. CONCLUSION

La commission a constaté qu'une révision en profondeur de la péréquation financière intercommunale nécessitait un travail important qui ne pouvait être achevé pour la fin de la présente législature. Elle a donc limité ses propositions au projet de loi cité plus haut.

Elle demande toutefois que les réflexions sur la modification en profondeur de la loi sur la péréquation soient poursuivies immédiatement par une commission à renommer au début de la prochaine législature; elle émet les cinq recommandations suivantes, à savoir poursuivre les études:

– du calcul de la réalité des facteurs de centre qui doit être approfondi de manière détaillée au vu notamment des effets du désenchevêtrement intervenu depuis la mise en œuvre de la péréquation actuelle;

– du maintien ou non de l'indice de charge fiscale avec examen de la valeur des coefficients qui doit prendre en compte l'évolution de la compensation de la surcharge structurelle et en particulier des charges de centre;

– d'un renforcement de la verticalité de la péréquation visant à prendre en charge globalement la compensation de la surcharge structurelle;

– de l'abrogation des compétences du Conseil d'Etat d'augmenter ou de réduire les dotations annuelles de base de la péréquation ou de modifier les pondérations des critères formant l'indice des charges structurelles ainsi que les coefficients des formules;

– de la suppression de la prise en compte de l'impôt des personnes morales dans le calcul de l'indice de charge fiscale, y compris analyse de la cantonalisation totale ou partielle dudit impôt.

De plus elle demande que la future commission se penche également sur la question du lieu d'imposition des contribuables, et en particulier des indépendants, qui est aussi un élément à prendre en compte dans l'analyse des charges de centre.

Pour terminer, la commission tient à remercier les chefs de service qui ont assisté à l'ensemble des séances pour leur disponibilité ainsi que pour leur efficacité dans les simulations fournies en réponse aux diverses demandes de la commission.

La commission a adopté le projet de loi par 5 voix contre 1 et 1 abstention.

Le présent rapport a été adopté par la commission lors de sa séance du 19 mai 2005, par 6 voix et 1 abstention.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 19 mai 2005

Au nom de la commission "Péréquation financière":

Le président,	*Le rapporteur,*
D. SCHURCH	CH. HÄSLER

Loi portant modification
– de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)
– de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD)
– de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ad hoc du Grand Conseil chargée de proposer une révision de la péréquation financière intercommunale,

décrète:

Article premier La loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000, est modifiée comme suit:

Art. 2, let. a, b et c (nouvelle)

a) une péréquation des ressources entre les communes (péréquation horizontale);

b) une péréquation complémentaire des ressources, financée par l'Etat (péréquation verticale);

c) *lettre b actuelle*

Titre précédant l'article 4

CHAPITRE 2

Péréquation des ressources

Section 1: Péréquation horizontale

Art. 4

La péréquation horizontale des ressources… *(suite inchangée)*

Art. 9

La péréquation horizontale des ressources… *(suite inchangée)*

Titre (nouveau) précédant l'article 9a

Section 2: Péréquation verticale

Art. 9a (nouveau)

But

[1]La péréquation verticale des ressources vise à permettre à toutes les communes de disposer d'un revenu fiscal minimal, après prise en compte de la péréquation horizontale des ressources.

[2]Le revenu fiscal minimal correspond à un certain pourcentage du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes, déterminé chaque année par le Conseil d'Etat, en fonction des moyens affectés par la loi.

Art. 9b (nouveau)

Moyens

[1]Pour financer cette péréquation verticale des ressources, un montant est attribué au fonds d'aide aux communes par la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995.

[2]Ce montant est réparti entre les communes bénéficiaires, en complément de la péréquation horizontale des ressources.

Art. 9c (nouveau)

Condition

Seules peuvent bénéficier de la péréquation verticale des ressources les communes dont le coefficient d'impôt est au minimum de cinq points plus élevés que le coefficient d'impôt moyen de l'ensemble des communes.

Art. 2 La loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD), du 26 juin 1995, est modifiée comme suit:

Article premier, let. a, b et c (nouvelle)

a) 96% à l'Etat;

b) 3% au fonds d'aide aux communes;

c) 1% au même fonds, pour financer la péréquation verticale des ressources en faveur des communes.

Art. 3 La loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC), du 3 décembre 2001, est modifiée comme suit:

Article premier, al. 2, 3 et 4 (nouveau)

[2]Le fonds est également mis à contribution dans le cadre de la péréquation financière intercommunale, pour le financement de la péréquation verticale des ressources.

[3]*Alinéa 2 actuel*

[4]*Alinéa 3 actuel*

Art. 2, let. a

a) par les attributions déterminées à l'article premier, lettres *b* et *c*, de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995;

Art. 5, note marginale, al. 4 (nouveau)

Sortes d'aides et interventions pour la péréquation

[4]Les conditions d'interventions du fonds pour la péréquation verticale des ressources sont fixées par la loi sur la péréquation financière intercommunale.

Art. 4 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Elle entre en vigueur le 1er janvier 2006.

[3]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Simulation d'une intervention du fonds d'aide aux communes pour corriger le revenu fiscal (calculée sur la péréquation des ressources)

*1% part IFD budget 2005 Fr. 111.000.000.00 = Fr. 1.100.000.00 Pour atteindre 1% IFD:84% FR moyen		Péréquation des ressources (TB) 2005	Population 2004	Péréquation des ressources 2004 par hab.	Revenu fiscal 2004	Revenu total y.c. péréquation des ressources	Diff. par rapport à revenu fiscal moyen	Diff. pour atteindre 84% du revenu fiscal moyen	Intervention du fonds sans critère coefficient	Intervention réelle du fonds	Coeff. fiscal 2005
1	Neuchâtel	13'069'931	31'872	410	4'416	4'006	696				62
2	Hauterive	296'344	2'539	117	3'673	3'557	247				60
3	Saint-Blaise	1'046'641	3'101	338	4'078	3'740	431				55
4	Marin-Epagnier	2'142'601	3'987	537	4'772	4'235	925				47
5	Thielle-Wavre	93'682	661	142	3'773	3'631	321				78
6	Cornaux	– 1'047	1'516	– 1	3'392	3'393	83				55
7	Cressier	– 394'637	1'897	– 208	2'726	2'934	– 376				74
8	Enges	43'178	291	148	3'969	3'820	510				75
9	Le Landeron	248'764	4'333	57	3'327	3'269	– 41				49
10	Lignières	– 161'829	937	– 173	2'713	2'885	– 425				64
11	Boudry	– 1'218'159	5'008	– 243	2'784	3'027	– 283				68
12	Cortaillod	– 11'152	4'401	– 3	3'347	3'349	39				60
13	Colombier	308'628	5'029	61	3'134	3'072	– 237				55
14	Auvernier	1'737'871	1'548	1'123	6'294	5'172	1'862				47
15	Peseux	– 290'345	5'609	– 52	3'091	3'143	– 167				64
16	Corcelles-Cormondrèche	654'781	4'091	160	3'847	3'687	377				72
17	Bôle	393'587	1'780	221	3'471	3'250	– 60				60
18	Rochefort	76'620	1'037	74	3'578	3'504	194				59
19	Brot-Dessous	– 20'724	95	– 218	2'883	3'101	– 209				65
20	Bevaix	– 108'512	3'732	– 29	3'272	3'301	– 8				61
21	Gorgier	352'833	1'779	198	4'081	3'883	573				60
22	Saint-Aubin-Sauges	– 320'585	2'422	– 132	2'953	3'085	– 225				70
23	**Fresens**	– 62'982	195	– 323	2'395	2'718	– 592	– 62	**– 12'105**		**55**
24	**Montalchez**	– 100'614	195	– 516	2'219	2'735	– 575	– 45	**– 8'833**	**– 8'833**	80
25	**Vaumarcus**	743'065	229	3'245	5'417	2'172	– 1'138	– 609	**– 139'373**		**33**
26	Môtiers	– 323'822	824	– 393	2'430	2'823	– 487				75
27	**Couvet**	– 1'410'809	2'803	– 503	2'268	2'772	– 538	– 9	**– 24'356**	**– 24'356**	73
28	**Travers**	– 800'143	1'215	– 659	1'924	2'583	– 727	– 197	**– 239'944**	**– 239'944**	83
29	**Noiraigue**	– 328'502	488	– 673	1'926	2'599	– 711	– 181	**– 88'367**	**– 88'367**	88
30	**Boveresse**	– 248'893	385	– 646	1'875	2'521	– 789	– 259	**– 99'827**	**– 99'827**	78
31	Fleurier	– 1'067'671	3'660	– 292	2'655	2'947	– 363				70
32	**Buttes**	– 368'670	634	– 581	2'168	2'750	– 560	– 31	**– 19'409**	**– 19'409**	78
33	**La Côte-aux-Fées**	– 106'822	505	– 212	2'125	2'337	– 973	– 443	**– 223'900**		**59**
34	**Saint-Sulpice**	– 447'740	609	– 735	2'043	2'779	– 531	– 2	**– 1'058**	**– 1'058**	71
35	**Les Verrières**	– 451'776	731	– 618	1'940	2'558	– 752	– 223	**– 162'709**	**– 162'709**	74
36	**Les Bayards**	– 246'980	357	– 692	1'820	2'512	– 798	– 268	**– 95'830**	**– 95'830**	82
37	Cernier	– 347'145	1'997	– 174	2'846	3'019	– 290				66
38	Chézard-Saint-Martin	– 359'135	1'643	– 219	2'747	2'966	– 344				74
39	Dombresson	– 252'519	1'608	– 157	2'930	3'087	– 223				63
40	Villiers	– 39'830	399	– 100	3'014	3'114	– 196				66
41	Le Pâquier	– 40'892	217	– 188	3'069	3'257	– 53				68
42	Savagnier	– 167'546	1'004	– 167	2'855	3'022	– 288				59
43	Fenin-Vilars-Saules	10'266	768	13	3'387	3'373	63				60
44	Fontaines	– 125'155	994	– 126	3'062	3'188	– 122				58
45	Engollon	33'143	86	385	4'639	4'254	944				54
46	Fontainemelon	– 65'423	1'652	– 40	3'218	3'257	– 53				52
47	Les Hauts-Geneveys	– 69'423	840	– 83	2'982	3'065	– 245				62
48	Boudevilliers	– 61'559	702	– 88	2'953	3'040	– 270				60
49	Valangin	– 102'888	407	– 253	2'817	3'070	– 240				65
50	Coffrane	– 89'708	618	– 145	2'976	3'122	– 188				67
51	Les Geneveys/Coffrane	– 88'427	1'443	– 61	2'852	2'914	– 396				60
52	Montmollin	12'817	545	24	3'554	3'530	220				45
53	Le Locle	– 1'976'263	10'351	– 191	2'826	3'017	– 293				70
54	Les Brenets	62'061	1'153	54	3'027	2'973	– 337				60
55	**Le Cerneux-Péquignot**	– 164'975	338	– 488	2'213	2'701	– 608	– 79	**– 26'645**	**– 26'645**	78
56	**La Brévine**	– 429'180	703	– 610	2'018	2'629	– 681	– 151	**– 106'486**	**– 106'486**	78
57	**La Chaux-du-Milieu**	– 170'248	433	– 393	2'319	2'712	– 597	– 68	**– 29'360**	**– 29'360**	78
58	**Les Ponts-de-Martel**	– 593'001	1'266	– 468	2'287	2'755	– 555	– 25	**– 32'097**	**– 32'097**	72
59	Brot-Plamboz	– 122'613	251	– 488	2'306	2'794	– 516				78
60	La Chaux-de-Fonds	– 7'118'556	37'287	– 191	2'788	2'979	– 331				70
61	**Les Planchettes**	– 112'595	227	– 496	2'202	2'698	– 612	– 83	**– 18'742**	**– 18'742**	80
62	**La Sagne**	– 337'315	964	– 350	2'289	2'639	– 671	– 142	**– 136'501**	**– 136'501**	70
	Ensemble des communes	0	168'391		3'310				**– 1465'543**	**– 1'090'164**	**63.94**
	***84 % du revenu moyen**				**2'780**				*	**1 % part IFD**	

En grisé: 15 communes bénéficiaires. En encadré: 3 communes dont le coefficient n'atteint pas 5 points au-dessus de la moyenne.

Comparaison: Péréquation 2005 TB et péréquation 2005 TB + péréquation verticale

Annexe 2

		Péréquation 2005 (TB) (bases: 2003, 2004)		Péréquation verticale	Péréquation totale y compris péréquation verticale	
		contributrices	**bénéficiaires**		**contributrices**	**bénéficiaires**
1	Neuchâtel	5'100'926			5'100'926	
2	Hauterive	1'054'016			1'054'016	
3	Saint-Blaise	2'158'970			2'158'970	
4	Marin-Epagnier	4'528'815			4'528'815	
5	Thielle-Wavre	269'810			269'810	
6	Cornaux	478'895			478'895	
7	Cressier	2'246			2'246	
8	Enges	43'172			43'172	
9	Le Landeron	2'183'499			2'183'499	
10	Lignières		– 40'250			– 140'250
11	Boudry		– 984'160			– 984'160
12	Cortaillod	969'773			969'773	
13	Colombier	1'982'438			1'982'438	
14	Auvernier	2'765'902			2'765'902	
15	Peseux	856'706			856'706	
16	Corcelles-Cormondrèche	1'964'043			1'964'043	
17	Bôle	1'092'381			1'092'381	
18	Rochefort	297'420			297'420	
19	Brot-Dessous		– 20'396			– 20'396
20	Bevaix	563'427			563'427	
21	Gorgier	619'504			619'504	
22	Saint-Aubin-Sauges		– 324'309			– 324'309
23	Fresens		– 30'377			– 30'377
24	**Montalchez**		– 115'561	– 8'833		**– 124'394**
25	Vaumarcus	807'507			807'507	
26	Môtiers		– 350'335			– 350'335
27	**Couvet**		– 1'480'690	– 24'356		**– 1'505'046**
28	**Travers**		– 865'264	– 239'944		**– 1'105'208**
29	**Noiraigue**		– 366'002	– 88'367		**– 454'368**
30	**Boveresse**		– 265'612	– 99'827		**– 365'439**
31	Fleurier		– 1'158'125			– 1'158'125
32	**Buttes**		– 399'330	– 19'409		**– 418'738**
33	La Côte-aux-Fées		– 109'993			– 109'993
34	**Saint-Sulpice**		– 465'718	– 1'058		**– 466'776**
35	**Les Verrières**		– 478'517	– 162'709		**– 641'226**
36	**Les Bayards**		– 273'162	– 95'830		**– 368'992**
37	Cernier		– 199'335			– 199'335
38	Chézard-Saint-Martin		– 379'868			– 379'868
39	Dombresson		– 65'242			– 65'242
40	Villiers		– 39'277			– 39'277
41	Le Pâquier		– 42'885			– 42'885
42	Savagnier	56'992			56'992	
43	Fenin-Vilars-Saules	312'105			312'105	
44	Fontaines	206'362			206'362	
45	Engollon	83'256			83'256	
46	Fontainemelon	569'293			569'293	
47	Les Hauts-Geneveys	4'053			4'053	
48	Boudevilliers	168'455			168'455	
49	Valangin		– 29'146			– 29'146
50	Coffrane		– 56'889			– 56'889
51	Les Geneveys/Coffrane	141'604			141'604	
52	Montmollin	352'125			352'125	
53	Le Locle		– 3'907'037			– 3'907'037
54	Les Brenets	542'101			542'101	
55	**Le Cerneux-Péquignot**		– 170'369	– 26'645		**– 197'013**
56	**La Brévine**		– 465'997	– 106'486		**– 572'482**
57	**La Chaux-du-Milieu**		– 179'151	– 29'360		**– 208'511**
58	**Les Ponts-de-Martel**		– 617'617	– 32'097		**– 649'714**
59	Brot-Plamboz		-131'651			– 131'651
60	La Chaux-de-Fonds		– 15'593'938			– 15'593'938
61	**Les Planchettes**		– 120'663	– 18'742		**– 139'405**
62	**La Sagne**		– 348'931	– 136'501		**– 485'433**
	Ensemble des communes	30'175'794	– 30'175'794	– 1'090'164	30'175'794	– 31'265'959
						– 1'090'164

En grisé: 15 communes bénéficiant de la péréquation verticale.

Avis du Conseil d'Etat

(Du 14 septembre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat est appelé à se prononcer sur le rapport intermédiaire de la commission "Péréquation financière".

Quand bien même le dossier de la révision de la péréquation financière intercommunale est en main du Grand Conseil qui s'en est saisi en automne 2004, le Conseil d'Etat tient à donner son avis sur les propositions de la commission susmentionnée. En tant qu'autorité de surveillance des communes, qui peut être appelée à intervenir en cas de faillite virtuelle, il est intéressé de près à la santé financière de l'ensemble des communes. Il doit notamment prêter attention à ce que les plus démunies d'entre elles ne se retrouvent pas en situation de quasi-insolvabilité. La péréquation financière, dont les buts légaux sont d'une part la réduction des disparités de ressources fiscales et d'autre part la réduction des disparités de charges, est l'un des outils à disposition pour éviter des situations d'impasse budgétaire et pour permettre à toutes les communes d'assumer pleinement leurs tâches.

II. PROJETS DE LOIS

Le Conseil d'Etat apporte tout d'abord son soutien plein et entier aux projets de lois proposés par la commission. Ces projets instituent, à l'instigation de l'Etat, une péréquation verticale, complémentaire à la péréquation horizontale existante. Ce faisant, ils alignent notre système de péréquation sur la plupart des systèmes modernes, qui comportent généralement une composante verticale.

L'intérêt de cette péréquation complémentaire est qu'elle permet, avec des moyens assez modestes (un peu plus d'un million de francs), de cibler efficacement les aides. Elle ne risque pas non plus d'échapper à terme au contrôle puisque l'enveloppe affectée est fixée dans la loi. Son objectif ne peut être que soutenu, qui permet aux communes ne disposant que de très faibles ressources fiscales d'atteindre un revenu minimal grâce à la péréquation (84% du revenu fiscal moyen, selon la simulation).

III. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Concernant les cinq recommandations émises par la commission, le Conseil d'Etat formule les remarques suivantes:

1. Calcul des charges de centre

Le Conseil d'Etat peut appuyer cette recommandation, même s'il est d'avis qu'il serait raisonnable d'attendre les résultats effectifs du deuxième volet du désenchevêtrement, avant d'établir un constat définitif.

2. Maintien ou non de l'indice de charge fiscale

Le Conseil d'Etat émet de sérieuses réserves sur une éventuelle suppression de ce critère comme indice des charges structurelles. Il faut rappeler qu'il ne pèse que pour 16% dans la totalité de la péréquation et qu'il est le seul critère qui permette de prendre en compte - hors charges de centre - certaines surcharges communales (longueur des chemins à entretenir, déneigement, caractéristiques socio-démographiques pénalisantes, etc.).

3. Surcharge structurelle compensée par l'Etat

Dans l'état actuel des finances cantonales, une prise en charge directe par l'Etat de cette compensation dont le coût net est d'environ 18 millions de francs, n'est guère envisageable.

Quant à une éventuelle compensation indirecte par l'Etat, au travers de la cantonalisation partielle ou totale de l'impôt des personnes morales, les simulations demandées par la commission ont montré qu'elle risquait de créer plus de problèmes qu'elles n'en résoudraient.

4. Abrogation des compétences du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a déjà indiqué qu'il considérait, suite à l'arrêté pris le 24 novembre 2004, avoir quasiment épuisé la compétence déléguée par l'article 28 alinéa premier de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000 (RSN 171.16), d'augmenter les dotations annuelles de base.

Il refuse toutefois que lui soit retirée la possibilité de modifier les pondérations des critères formant l'indice des charges structurelles et les coefficients des formules (art. 28 al. 2 LPFI). La péréquation est un domaine dans lequel il n'y a pas de vérité scientifique absolue et certaines adaptations issues de l'expérience peuvent s'avérer utiles. Il faut aussi relever que la délégation de compétence au Conseil d'Etat est limitée par le fait que la consultation des communes et celle de la commission de gestion et des finances sont obligatoires.

5. Suppression de la prise en compte de l'impôt des personnes morales dans le calcul de l'indice de charge fiscale

Le Conseil d'Etat est tout à fait d'accord que l'impôt des personnes morales n'intervienne plus dans le calcul de l'indice de charge fiscale. Le plus simple, pour y parvenir, est de calculer cet indice en se basant non sur l'effort fiscal (comparaison de produits d'impôt) mais directement sur le coefficient d'impôt, lequel ne concerne que l'impôt des personnes physiques. C'est d'ailleurs la proposition faite dans le rapport du Conseil d'Etat du 29 mars 2004 qui a recueilli le plus d'avis favorable des communes (68%).

Le Conseil d'Etat serait toutefois d'accord de maintenir l'effort fiscal pour le calcul de l'indice de charge fiscale, mais sans le produit de l'impôt des personnes morales. Le résultat est quasiment identique à celui obtenu par l'utilisation des coefficients d'impôt.

La suppression de la prise en compte de l'impôt des personnes morales se justifiait déjà avant que les coefficients communaux soient réduits de 30 points suite au désenchevêtrement. Les communes ayant des personnes morales importantes, dont le coefficient d'impôt était inférieur à 100%, étaient avantagées de manière contre-péréquative car leur indice de charge fiscale était tiré artificiellement vers le haut par le produit de l'impôt des personnes morales (taxées à 100%). Avec le désenchevêtrement et le transfert fiscal qui lui est lié, le phénomène va s'accentuer puisque les coefficients communaux de ces communes sont abaissés d'environ 30 points.

Le Conseil d'Etat aurait pu proposer un amendement sur cette question, qui introduirait la suppression de la prise en compte de l'impôt des personnes morales dans le calcul de l'indice de

charge fiscale. Il y renonce toutefois afin de ne pas ouvrir un débat de fond qui risquerait de repousser l'entrée en vigueur de la péréquation verticale proposée par la commission.

IV. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que les travaux de la commission ont montré qu'il faut se garder, dans le domaine de la péréquation, de discours à l'emporte-pièce et de déclarations péremptoires. La plupart des communes sont à la fois contributrices et bénéficiaires, selon que l'on évoque la péréquation des ressources ou la compensation de la surcharge structurelle et le système interagit fortement. Dès que l'on modifie des paramètres ou des pondérations, le fragile équilibre se rompt et des problèmes nouveaux surgissent.

La péréquation actuelle n'a même pas quatre ans d'existence. Il est bien tôt pour tirer un bilan significatif, même si l'on peut admettre que les nombreuses évolutions de structures de ces dernières années (collaborations intercommunales, regroupements régionaux, désenchevêtrement, etc.) ne sont pas sans conséquence sur certaines des composantes du système. Mais l'examen de la péréquation devrait pouvoir se faire de manière dépassionnée, en essayant de ne pas s'arrêter à des visions purement locales ou partisanes. Il appartient en tous les cas au Conseil d'Etat, responsable de la cohésion cantonale, de veiller à ce que toutes les communes disposent des ressources leur permettant d'assumer leurs tâches publiques et soient traitées équitablement.

C'est donc dans cet esprit que le Conseil d'Etat soutient les projets de lois proposés par la commission et se tient prêt à collaborer aux travaux de la commission qui reprendra le flambeau lors de la nouvelle législature.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 14 septembre 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER