Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD)

(Du 26 septembre 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et ses incidences en termes de baisse de la part du canton à l'impôt fédéral direct (IFD), le Conseil d'Etat vous soumet un projet de loi modifiant la répartition du produit de la part du canton à l'IFD entre l'Etat et le fonds d'aide aux communes (FAC) de manière à maintenir l'alimentation actuelle du fonds en volume pour permettre à l'Etat d'honorer en particulier ses engagements en faveur des projets de fusion de communes.

1. INTRODUCTION

Dans le cadre du premier volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes entré en vigueur le 1er janvier 2001, la répartition de la part du canton à l'impôt fédéral direct (IFD) entre l'Etat et les communes a été modifiée de même que l'attribution au fonds d'aide aux communes (FAC), qui a été portée de 1% à 3% aux fins non seulement de venir en aide aux communes qui ont des difficultés financières, mais également de financer les projets de collaboration intercommunale ou de fusion de communes. En 2006, votre Conseil a introduit la péréquation financière verticale pour amener toutes les communes à un certain niveau de revenu fiscal (RF). Il a décidé d'utiliser à cette fin 1% du produit de l'IFD, qui s'ajoute aux 3% normalement affectés au FAC. C'est environ un montant annuel de 1,1 million de francs qui sert à financer la péréquation financière verticale, tandis que le montant normalement dévolu à l'alimentation "ordinaire" du FAC s'élève à près de 3,2 millions de francs. Dans le cadre de la RPT, la part du canton au produit de l'IFD se montera désormais à 17%, alors qu'aujourd'hui la part revenant aux cantons s'élève à 30% dont 13% sont dévolus à la péréquation financière intercantonale. De plus, la répartition entre les cantons interviendra uniquement sur la base du produit de l'impôt. Par rapport à la situation actuelle, la part du canton à l'IFD après l'entrée en vigueur de la RPT baissera de plus de la moitié.

Pour préserver les missions dévolues au FAC et en particulier pour lui permettre d'honorer l'engagement de l'Etat de soutenir financièrement les projets de fusion de

communes, projets qui mettront ce fonds à contribution dans une mesure encore inédite à l'heure actuelle, il est nécessaire de maintenir en volume l'alimentation actuelle du fonds. C'est ce que nous vous proposons de mener à bien en adoptant notre projet de loi.

Votre Conseil a décidé de réduire, dans le cadre des mesures d'assainissement des finances cantonales 2006, l'attribution au FAC pour l'exercice 2008 à 2% en lieu et place de 3%. Comme le FAC ne sera pas mis à contribution pour financer les projets de fusion de communes en 2008 et que les sommes à disposition permettront de faire face aux requêtes d'intervention du fonds en 2008, nous vous proposons de suspendre l'alimentation du fonds en 2008, hormis la part servant à financer la péréquation financière verticale.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1. Impôt fédéral direct

Selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11), 30% du produit de l'impôt fédéral direct reviennent aujourd'hui aux cantons. Sur cette part, 13% sont dévolus à la péréquation financière et 17% reviennent aux cantons après encaissement du produit fiscal global, en vertu de la loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons (RS 613.1).

Le produit moyen du canton à l'IFD s'est élevé ces cinq dernières années à 111,5 millions de francs.

2.2. Répartition actuelle de la part du canton à l'IFD

En vertu de la loi concernant la répartition de la part du canton à l'impôt fédéral direct (LRIFD, RSN 637.20), le produit net, frais déduits, de la part du canton à l'impôt fédéral direct est réparti chaque année comme suit:

– 96% à l'Etat;
– 3% au fonds d'aide aux communes;
– 1% au même fonds, pour financer la péréquation verticale des ressources en faveur des communes.

L'alimentation ordinaire du FAC a été suspendue ces cinq dernières années. Votre Conseil a modifié temporairement l'attribution pour 2008 en n'attribuant qu'une part de 2% au FAC en adoptant la loi du 6 décembre 2006 (FO 2006 N°95).

Le montant qui devrait être alloué au FAC selon la loi actuelle s'élève environ à 3,2 millions de francs par année. Celui alloué au FAC pour financer la péréquation financière intercommunale verticale s'est élevé en 2007 pour sa part à 1,1 million de francs.

2.3. Fortune du FAC

Il n'est pas inutile de rappeler que le FAC sert à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile au travers d'aides d'investissement surtout, de fonctionnement parfois, lorsque les communes sont en situation de refus de budget malgré une fiscalité élevée. Votre Conseil a adopté une loi sur le fonds d'aides aux communes (LFAC, RSN 172.41) qui précise les modalités d'intervention du FAC. Il est également prévu de faire financer les aides à la fusion de communes et à la collaboration

intercommunale par ce biais. Cet élément a conduit du reste votre Conseil à augmenter en 2001 la part dévolue au FAC de 1 à 3% (voir bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil, vol CLXVI, tome I, 2000-2001, p. 747). Actuellement, les interventions du FAC se sont élevées bon mal an à environ 1,7 million de francs en moyenne annuelle calculée sur les cinq derniers exercices. La fortune du fonds s'élèvera à environ 10 millions de francs au 31 décembre 2007, selon les prévisions actuelles.

3. NOUVELLE SITUATION

3.1. Impôt fédéral direct

Pour rendre la péréquation financière au sens strict plus efficace, la Confédération a prévu de réformer la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en adoptant de nouveaux instruments. Ainsi, dorénavant, la péréquation des ressources et la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques seront les instruments distincts du nouveau système qui mettront fin à l'échelonnement des transferts financiers entre la Confédération et les cantons selon la capacité financière de ces derniers. La part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct se monte désormais à 17%. De plus, la répartition entre les cantons intervient uniquement sur la base du produit de l'impôt (voir message du Conseil fédéral au Parlement sur la législation d'exécution concernant la RPT (FF 2005 5641, p. 5742).

3.2. Besoins d'intervention connus du FAC

Les interventions actuelles au titre des aides d'investissement permettent de venir en aide aux communes les plus pauvres et doivent être maintenues. Parfois, ce sont des équipements de base d'une commune qui seuls peuvent être menés à bien grâce à l'intervention de ce fonds. Pensons-ici à l'acquisition d'un engin de déneigement à Travers (arrêté du Conseil d'Etat du 14 février 2007) ou à la rénovation du collège des Verrières (arrêté du Conseil d'Etat du 12 janvier 2005). La commune du Pâquier a pour sa part reçu une aide d'assainissement du bilan, selon l'arrêté du Conseil d'Etat du 17 janvier 2007.

Il n'y a pas de raison de penser que ces besoins baisseront ces prochaines années.

Les grands prélèvements prévus au titre de l'aide à la fusion des projets de fusions de communes du Val-de-Travers, de Peseux et Corcelles-Cormondrèche et de Marin-Epagnier et Thielle-Wavre, pour ne citer que les projets les plus avancés, sont devant nous. Toutefois, ils n'interviendront qu'en 2009, si les projets actuellement en cours aboutissent. Ces projets ponctionneront le seul FAC de près de 8 millions de francs. Ces éléments montrent que les projets de fusion de communes, que l'Etat de Neuchâtel encourage financièrement et de manière importante, conduiront à solliciter plus fortement encore le FAC qu'il ne l'a été ces dernières années.

3.3. Répartition proposée de la part du canton à l'IFD

Pour permettre à l'Etat de poursuivre son action de soutien aux processus de fusions de communes et de collaboration intercommunale, et pour ne pas mettre les communes les plus fragiles sur le plan financier dans des situations inextricables, il est nécessaire d'adapter la répartition de la part du canton à l'IFD à la nouvelle donne induite par la RPT et d'alimenter le FAC et la part du FAC servant à financer la péréquation financière

verticale introduite en 2006 de manière à attribuer au FAC des montants du même ordre que ceux qui sont versés en vertu de la loi actuelle, avant l'entrée en vigueur de la RPT.

Le rapport entre le produit moyen de ces cinq dernières années et celui escompté en 2008, frais déduits, s'élève à 2.13.

Par simplification, nous proposons à l'avenir de renoncer à déduire les frais de perception de la part du canton à l'IFD, qui s'élèvent annuellement à environ cinq millions de francs, en calculant la dotation budgétaire au fonds sur la part IFD brute.

Dès lors, pour doter le FAC de montants du même ordre de grandeur que ceux qui sont versés selon la LRIFD, il convient d'augmenter l'attribution ordinaire du FAC à 6,0% de la part du produit de l'IFD versé au canton, et celle lui revenant pour financer la péréquation verticale à 2,0%, ce qui revient à doter le FAC de 8,0% de la part brute du canton à l'IFD.

Il convient donc de modifier la LRIFD, plus particulièrement l'article premier.

Par rapport à la situation d'il y a un an, divers projets de fusion ont marqué un temps d'arrêt, ou pris un temps de retard. Pensons ici aux projets de rapprochement entre les deux villes du Haut, ou au projet de fusion des onze communes du Val-de-Travers qui n'a pas trouvé grâce dans deux des communes concernées. Aujourd'hui, en vertu du calendrier retenu dans les communes les plus avancées, l'on peut être certain qu'aucun projet de fusion n'entrera en vigueur en 2008. Dès lors, le FAC sera en mesure de faire face aux demandes d'intervention "ordinaires" qui lui seront adressées au cours de l'année 2008. La situation variera fortement en début d'années 2009, avec les projets précités. C'est la raison pour laquelle, et alors que nombre de mesures d'assainissement des finances cantonales doivent encore déployer leurs effets, nous vous proposons de suspendre l'attribution "ordinaire"au FAC, d'attribuer cette part à l'Etat et de n'allouer au FAC l'an prochain que la part servant à financer la péréquation financière verticale.

4. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les effectifs.

5. INCIDENCES FINANCIERES

Selon les estimations, la part du canton au produit de l'IFD se montera, après l'entrée en vigueur de la RPT, à 55 millions de francs (budget 2008). Aux termes de la loi dans sa teneur actuelle, la part attribuée au fonds d'aide aux communes se monte au total à 4%, soit 2,0 millions de francs, après déduction des frais de perception de 5 millions de francs. Selon le projet de loi, cette part est portée au total à 8% sur la part brute (sans déduction des frais de perception), soit 4,4 millions de francs. Ainsi, les incidences financières du présent projet de loi ascendent à quelque 2,4 millions de francs par année à charge de l'Etat.

A ce stade, il convient de rappeler que l'aide aux fusions de communes est également assurée par le FRSC, dont la fortune au 31 décembre 2006 s'élevait à 19.909.415 francs.

6. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi entraîne pour l'Etat des dépenses nouvelles renouvelables estimées à 2,4 millions de francs par année. Par conséquent, son adoption requiert la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 4, al. 2, let. b, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980).

8. CONCLUSION

La modification que nous vous proposons est en fait la simple adaptation de la loi à la nouvelle donne résultant de l'entrée en vigueur le 1er janvier prochain de la nouvelle RPT. Elle permettra de maintenir en volume les montants attribués aujourd'hui au FAC en vertu de la loi. Ce toilettage apparaît bien nécessaire à l'aube de l'entrée en vigueur de plusieurs projets importants de fusion de communes cités précédemment, qui ponctionneront de manière conséquente le FAC. Il en va aussi de la crédibilité de l'Etat de pouvoir honorer sa promesse d'engager les montants promis lorsque les projets de fusion de communes auront abouti et entreront en vigueur.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 26 septembre 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi
portant modification de la loi concernant la répartition de la part du canton à l'impôt fédéral direct (LRIFD)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 septembre 2007,

décrète:

Article premier La loi concernant la répartition de la part du canton à l'impôt fédéral direct (LRIFD), du 26 juin 1995, est modifiée comme suit:

Article premier

Le produit brut de la part du canton à l'impôt fédéral direct est réparti chaque année comme suit:

a) 92% à l'Etat;

b) 6,0% au fonds d'aide aux communes;

c) 2,0% au même fonds, pour financer la péréquation verticale des ressources en faveur des communes.

Modification temporaire selon la loi du 6 décembre 2006

Art. 2

Abrogé

En fin de loi

Modification temporaire selon la loi du … (nouveau)

Article unique

[1]L'attribution au fonds d'aide aux communes de 6% du produit brut de la part du canton à l'impôt fédéral direct prévu à l'article premier, lettre *b*, de la présente loi, est suspendue durant l'année 2008.

[2]Le montant correspondant est attribué à l'Etat.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Annexe 1

Evolution de la part du canton à l'IFD

	C 2002	C 2003	C 2004	C 2005	C 2006 (sans principe échéance)	**TOTAL**	Moyenne annuelle 2002-2006	B 2008	Rapport Moyenne annuelle 2002-06 / B 2008
Part du canton à l'IFD	127'344'174	107'596'536	111'078'239	91'806'352	119'652'755	**557'478'056**	111'495'611	55'000'000	2.03
./. Frais perception IFD	-5'000'000	-5'000'000	-5'000'000	-5'000'000	-5'000'000	**-25'000'000**	-5'000'000	-5'000'000	1.00
Part canton IFD, frais déduits	122'344'174	102'596'536	106'078'239	86'806'352	114'652'755	**532'478'056**	106'495'611	50'000'000	2.13
simulation quote-part **3 %** communes à l'IFD, frais déduits	3'670'325	3'077'896	3'182'347	2'604'191	3'439'583	**15'974'342**	3'194'868	1'500'000	
simulation quote-part **6 %** communes à l'IFD (sans déduction des frais)								3'300'000	
Péréquation verticale, **simulation** quote-part **1 %** communes à l'IFD, frais déduits	1'223'442	1'025'965	1'060'782	868'064	1'146'528	**5'324'781**	1'064'956	500'000	
Péréquation verticale, **simulation** quote-part **2 %** communes à l'IFD (sans déduction des frais)								1'100'000	

Annexe 2

Impôt fédéral direct, part du canton et des communes, exercice 2006

			Fr.	Fr.
Reprise de la part du canton et des				
communes			selon IFD 2006	**150'466'345.25**
DEDUCTIONS POUR FRAIS DE TAXATION				
			139'838.15	
Prestations du STI pour la taxation :				
30 % de		1'438'406.45	431'521.94	
Imprimés (310.310/3100)				
40 % de			0.00	
(compris dans BSM ci-dessous)				
Frais de poursuites refacturés			0.00	
Salaires, charges sociales et déplacements perception				
Selon décompte à droite		465'153.55		
Adm. des contributions (301000/3100)		9'731'833.00		
30 % de		10'196'986.55	3'059'095.97	
Charges sociales env. 17,5 %			535'341.79	
Déplacements et autres BSM (groupe 31)				
40 % de		404'562.00	121'368.60	
Amortissements, 30 % de		19'040.00	5'712.00	
DEDUCTIONS POUR FRAIS DE BUREAU				
Chancellerie, ports, téléphones, papier (2001*110%)			174'402.80	
Valeur locative des bureaux, chauffage (forfait)			400'000.00	**4'867'281.24**
Montant disponible après déduction des frais				145'599'064.01
				1'455'990.64
1 % du produit net aux communes				
			arrondi à	**1'455'990.00**