

**Rapport du Conseil d'Etat 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 13 juin 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La péréquation verticale n'est plus un instrument adapté à notre temps. Son maintien pourrait entraver les processus de restructuration entre les communes et bloquer les projets de fusions, contrariant ainsi la volonté du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

Pour rappel, le Grand Conseil a introduit le 24 janvier 2006 une péréquation verticale des ressources. Destinée aux communes les plus faibles sur le plan financier, cette aide complète la péréquation intercommunale. Elle est financée par l'Etat, via le fonds d'aide aux communes (FAC) alimenté initialement par l'attribution de 1% de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct. Cette part a été augmentée à 2% en 2008 à la suite de l'entrée en vigueur de la RPT. Seules les communes dont le coefficient d'impôt est supérieur de 5 points par rapport au coefficient moyen de l'ensemble des communes peuvent prétendre à cette aide complémentaire.

La fusion des communes de Val-de-Travers a rendu cet outil obsolète. En effet, en 2010 et en 2011, la péréquation verticale se concentre sur un nombre toujours plus restreint de communes, de très petite taille, qui bénéficient par voie de conséquence d'une aide toujours plus massive. Cette situation est paradoxale: elle n'incite pas les fusions pourtant souhaitées par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Elle est en outre intenable car elle crée une inégalité de traitement entre les communes. Elle revient en effet à privilégier une toute petite minorité d'entre elles alors que d'autres, avec le même revenu fiscal, font face à leurs obligations sans aide de l'Etat. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de supprimer la péréquation verticale en trois étapes de 2012 à 2014, pour permettre aux communes d'anticiper les effets de cette mesure.

1. RAPPEL / INTRODUCTION

Avec la loi sur la péréquation financière intercommunale du 2 février 2000, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, le Grand Conseil a introduit un système de péréquation financière directe entre les communes qui comprend deux volets: d'une part, une péréquation financière des ressources, d'autre part une compensation de la surcharge structurelle.

La péréquation des ressources permet aux communes financièrement faibles de recevoir des contributions de celles qui disposent de ressources fiscales supérieures à la moyenne. La compensation de la surcharge structurelle vise, pour sa part, à atténuer les surcoûts occasionnés par des facteurs structurels entre les communes. Il s'agit ici de tenir compte des disparités socioéconomiques et topographiques, ainsi que des charges de centre, et en particulier des disparités sociodémographiques.

Jusqu'en 2001, prévalait un système de péréquation financière indirecte, verticale et horizontale. L'échelonnement des subventions que l'Etat verse aux communes dépendait ainsi de critères péréquatifs tels que le revenu fiscal et l'effort fiscal. La répartition de la part des communes aux charges en fonction de ces critères induisait un transfert financier des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles.

Avec le nouveau système, ces éléments péréquatifs ont disparu. L'introduction du nouveau système a causé des difficultés pour certaines communes financièrement faibles qui n'étaient pas en mesure de faire face à leurs obligations ni d'absorber les effets d'une répartition des charges entre l'Etat et les communes basée sur la seule population. C'est la raison pour laquelle elles ont été soutenues à travers des aides d'assainissement du bilan, au début de la précédente décennie.

C'est donc dans ce contexte particulier que l'Etat et les communes ont débuté, en 2003, le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, que votre Autorité a adopté en automne 2004 et qui est entré en vigueur en 2005. En automne 2004, toujours, une commission du Grand Conseil a été constituée pour adapter le système de péréquation financière à la nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Dans son rapport intermédiaire du 14 septembre 2005, elle a recommandé l'introduction d'une péréquation verticale des ressources. A la différence de la péréquation horizontale des ressources et de la péréquation structurelle, toutes deux alimentées par les communes, la péréquation verticale est financée par l'Etat, à hauteur d'environ 1% de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct.

La péréquation verticale vise à apporter une aide complémentaire aux communes qui ne disposent pas des moyens d'assumer les missions qui leur sont confiées après les contributions découlant de la péréquation des ressources. Il s'agit de communes qui présentent un coefficient d'impôt supérieur de plus de cinq points au coefficient moyen de l'ensemble des communes.

Les simulations faites à l'époque ont démontré qu'il était plus opportun de baser les calculs sur la répartition du revenu fiscal des communes par habitant, revenu auquel sont ajoutés les montants perçus des communes à fort potentiel de ressources au titre de la péréquation des ressources; le total est rapporté au nombre d'habitants. La loi ne précise pas quelle part du revenu fiscal moyen est garantie à chacune des communes. Elle indique uniquement la teneur des moyens mis à la disposition de l'objectif: l'attribution à la péréquation verticale des ressources de 1% - aujourd'hui 2% - de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct. Depuis 2006, on peut estimer que la péréquation verticale a permis de garantir un revenu fiscal équivalant à 75 à 85% du revenu fiscal moyen aux communes qui en ont bénéficié.

A la suite de l'entrée en vigueur de la RPT et de la baisse du produit de l'impôt fédéral direct (IFD), l'attribution au fonds d'aide aux communes pour financer la péréquation verticale a été portée à 2% de la part du canton au produit de l'IFD à compter du 1^{er} janvier 2008 pour maintenir la dotation à son niveau antérieur.

2. EVOLUTION DE LA SITUATION ENTRE 2006 ET 2008 JUSQU'À LA FUSION DES COMMUNES DE VAL-DE-TRAVERS

Le montant total de la péréquation distribué de 2006, année de mise en place de la péréquation verticale, à 2008 s'est élevé en moyenne annuelle à 1,2 million de francs qui ont bénéficié à 12 communes. Les sept principales communes bénéficiaires sont regroupées aujourd'hui dans la nouvelle Commune de Val-de-Travers.

A elles seules, ces sept anciennes communes - Couvet, Travers, Noiraigue, Boveresse, Buttes, Saint-Sulpice et les Bayards - ont bénéficié des trois-quarts du montant total alloué; Les Verrières ont perçu un peu moins de 10% du montant total alloué, La Brévine 8,1%, Les Planchettes, 2,1%, Montalchez, 1,8% et Brot-Plamboz 0,6%.

Entre 2006 et 2008, exprimée en francs par habitant, la péréquation verticale a apporté aux communes bénéficiaires une aide annuelle s'élevant en moyenne à 80 francs dans les anciennes communes regroupées aujourd'hui dans Val-de-Travers. Elle allait même jusqu'à 450 francs par habitant à Noiraigue.

Après péréquation horizontale des ressources, la péréquation verticale a permis d'augmenter le revenu fiscal moyen des communes bénéficiaires de 76,9% à 81,5% du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes en 2006, de 70,4% à 78,0% en 2007 et de 73,1% à 79,0% en 2008. A noter que le critère du coefficient d'impôt supérieur de cinq points au minimum a écarté de l'aide Brot-Dessous en 2006 ainsi que Brot-Plamboz et Fresens en 2008, communes qui auraient pourtant bénéficié de la péréquation verticale sur la base du seul revenu fiscal par habitant.

Le coefficient d'impôt moyen des communes bénéficiaires était de 81,7 en 2006, de 81,2 en 2007 et de 80,1 en 2008, soit près de 15 points supérieur au coefficient d'impôt moyen de l'ensemble des communes. Parmi les communes bénéficiaires, Travers et Noiraigue ont baissé leur coefficient d'impôt de 88 à 85 points en 2007 et de 83 à 81 points en 2008; Saint-Sulpice de 76 à 74 points en 2007 et de 83 à 81 en 2008; La Brévine et Les Planchettes de cinq points respectivement en 2007 et 2008; Brot-Plamboz de 3 points en 2007, de 72 points à 69.

3. EVOLUTION DE LA SITUATION ENTRE 2009 ET 2012, APRES LA CREATION DE LA NOUVELLE COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

La capacité financière des anciennes communes regroupées dans Val-de-Travers s'est améliorée, ce qui a eu pour conséquence une redistribution de l'aide de l'Etat sur de nouvelles communes dès 2009.

La création de Val-de-Travers a réduit le nombre de communes bénéficiaires et bouleversé la répartition des montants versés au titre de la péréquation verticale. Ainsi, la part de la péréquation verticale pour Val-de-Travers a-t-elle été ramenée à quelque 30% de la dotation totale, tandis que celle affectée aux Verrières et aux Ponts-de-Martel a

atteint près de 30% en 2009, et cela pour une population nettement moindre ! Avec moins de 250 habitants, Montalchez a vu sa part s'élever à 10% du montant affecté à la péréquation verticale en 2009 !

La fusion de Val-de-Travers a abouti au regroupement de plusieurs communes qui figuraient par le passé parmi les plus faibles du canton sur le plan financier. Les aides versées au titre de la péréquation verticale ont été concentrées sur un plus petit nombre de communes: elles ont quasiment doublé aux Verrières et à Montalchez, pour atteindre près de 420 francs par habitant. En 2010, seules cinq communes ont bénéficié de l'outil dont Val-de-Travers à hauteur de la moitié de la dotation totale et Les Verrières à hauteur de 20%. En 2011, ce mouvement de concentration s'est encore renforcé, comme l'illustre le tableau 1, Val-de-Travers percevant près de 800.000 francs, soit plus de 80% de la dotation totale; Les Verrières quelque 200.000 francs, soit environ 20%. En 2012, suite à l'amélioration des rentrées fiscales de l'impôt des personnes morales à Val-de-Travers et à la baisse du coefficient d'impôt moyen de l'ensemble des communes permettant aux communes qui ont un coefficient d'impôt de 70 points et potentiellement bénéficiaires du dispositif de ne pas en être écartées, l'aide est ventilée sur sept autres communes, dont Les Verrières, Les Ponts-de-Martel et La Sagne à hauteur de 300.000 francs chacune.

Tableau 1 Récapitulation péréquation verticale de 2006 à 2012

Communes	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012TB	Total
Brot-Dessous	(39'633)			(37'594)	(41'627)	(36'738)		
Fresens			(1'614)		(44'137)			
Montalchez	36'699	19'456	9'808	94'809	152'123	6'700	111'582	431'176
Val-de-Travers	1'071'623	862'740	887'125	235'016	516'548	833'681	117'361	4'524'094
La Côte-aux-Fées					(7'663)			
Les Verrières	157'148	92'224	106'121	278'079	197'080	204'364	287'027	1'322'043
Engollon					(8'257)			
Villiers							(74'270)	
Savagnier							(614)	
Valangin				(2'258)		(146'300)		
Le Cerneux-Péquignot				40'122	12'8923)			40'122
La Brévine	130'984	102'245	60'130		24'725	3'382	24'226	345'692
La Chaux-du-Milieu							41'609	41'609
Les Ponts-de-Martel				273'150	(45'341)	(168'213)	297'326	570'476
Brot-Plamboz	22'487		(49'442)	(46'088)	(64'219)		(58'773)	22'487
Les Planchettes	37'041		41'122		71'930		34'445	184'538
La Sagne							307'282	307'282
Total des communes	1'455'982	1'076'665	1'104'306	921'176	962'406	1'048'127	1'220'858	7'789'519
Pourcent du revenu moyen	81.535 %	77.99%	78.96 %	78.87 %	81.535 %	78.625 %	80.064%	
Nbre de communes bénéficiaires de la péréquation verticale	10	9	11	5	5	4	8	
(Communes non bénéficiaires de la péréquation verticale)	1	0	2	3	7	3	3	

art. 9c LPFI: 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.

Une comparaison entre les montants versés au titre de la péréquation financière verticale et les résultats des comptes des communes bénéficiaires selon le tableau 2 permet de dresser d'intéressants constats: à l'exception des Verrières, de Val-de-Travers en 2006 et 2010, et de Montalchez en 2009 et 2010, la plupart des communes qui ont bénéficié de contributions de la péréquation verticale auraient bouclé leurs comptes avec un bénéfice même sans cette contribution, ce qui tend à démontrer que cette contribution ne s'avère plus indispensable y compris pour des communes réputées financièrement faibles. Ajoutons que cette situation crée aussi une inégalité de traitement avec les communes qui présentent un revenu fiscal par habitant qui leur donnerait le droit à une contribution de la péréquation verticale, mais qui ont un coefficient d'impôt inférieur à la valeur limite.

Tableau 2

Comparaison péréquation verticale / résultat réel d'exercice (avant amortissements complémentaires)

Communes	Année 2006		Année 2007		Année 2008		Année 2009		Année 2010		Année 2011	
	Pvert	Résultat	Pvert	Résultat	Pvert	Résultat	Pvert	Résultat	Pvert	Résultat	Pvert	Résultat
Brot-Dessous	(39'633)	7'089					(37'594)	8'462	(41'627)	8'550	(36'738)	-50'268
Fresens					(16'14)	-38'628			(44'137)	8'267		
Montalchez	36'699	111'161	19'456	24'849	9'808	3'879	94'809	69'587	152'123	167'963	6'700	-40
Val-de-Travers	1'071'623	627'860	862'740	1'852'274	887'125	1'327'463	235'016	709'165	516'548	9'154	833'681	2'158'241
La Côte-aux-Fées									(7'663)	-244'202		
Les Verrières	157'148	-222'110	92'224	-195'554	106'121	-342'131	278'079	-84'477	197'080	230	204'364	115'204
Engollon									(8'257)	63'091		
Valangin							(-2'258)	-48'181			(136'300)	185'203
Le Cerneux-Péq.							40'122	-15'770	(2'8923)	8'587		
La Brévine	130'984	169'095	102'245	233'850	60'130	259'300			24'725	100'482	3'382	182'476
Les Pts-de-Martel							273'150	322'647	(45'341)	50'741	(168'213)	-14'512
Brot-Plamboz	22'487	177'649			(49'442)	84'783	(46'088)	83'211	(64'219)	10'175		
Les Planchettes	37'041	76'834			41'122	42'532			7'1930	26'898		

A plus ou moins brève échéance, il n'est pas exclu que Val-de-Travers ne reçoive plus de soutien au titre de la péréquation verticale, en raison des développements économiques réjouissants que connaît cette commune ces dernières années. Les montants provisoires versés en 2012 rendent cette hypothèse vraisemblable à brève échéance. En 2012 déjà, les Communes des Verrières, de La Sagne et des Ponts-de-Martel bénéficient d'une dotation de près de 300.000 chacune. Si la Commune de Val-de-Travers sortait complètement du dispositif, la répartition des montants versés dans le cadre de la péréquation verticale en serait bouleversée, comme l'illustre la simulation réalisée pour 2011 sur le tableau 3.

Tableau 3 Simulation de la péréquation verticale 2011 sans montant perçu par Val-de-Travers

Communes	Péréquation ressources (PR) 2011	Population 2010	PR 2011 p/habitant	Revenu fiscal (RF) 2010	Revenu total y.c. PR	Différence p/rapport au RF moyen	Différence p/atteindre 89.018% RFM	Intervention du fonds	Coef. fiscal 2011
Neuchâtel	14'135'447	32'973	429	6'406	5'978	1'194			62
Hauterive	127'924	2'557	50	4'926	4'876	92			65
Saint-Blaise	1'379'075	3'139	439	6'391	5'952	1'168			61
La Tène	759'810	4'823	158	5'442	5'285	501			52
Cornaux	-290	1'526	0	4'953	4'954	170			61
Cressier	-396'377	1'898	-209	4'175	4'384	-400			74
Enges	40'221	271	148	5'037	4'889	105			70
Le Landeron	-52'599	4'444	-12	4'970	4'982	198			61
Lignières	-341'091	957	-356	3'454	3'810	-973			68
Boudry	-987'480	4'987	-198	3'905	4'103	-680			68
Cortaillod	61'193	4'518	14	4'952	4'938	154			63
Colombier	335'207	5'586	60	4'964	4'904	121			60
Auvernier	1'422'320	1'598	890	7'797	6'907	2'123			57
Peseux	-1'057'093	5'721	-185	4'015	4'200	-584			67
Corcelles-Cormondrèche	438'867	4'622	95	5'044	4'949	165			69
Bôle	97'426	1'759	55	4'969	4'913	130			60
Rochefort	23'626	1'061	22	4'698	4'676	-108			68
Brot-Dessous	-67'386	97	-695	2'700	3'395	-1'389			65
Bevaix	118'255	3'836	31	4'825	4'794	10			66
Gorgier	551'483	1'923	287	5'917	5'630	846			60
Saint-Aubin-Sauges	-204'739	2'426	-84	4'339	4'424	-360			70
Fresens	-78'538	215	-365	3'796	4'161	-622			60
Montalchez	-159'547	236	-676	3'069	3'745	-1'039	-513	-121'129	77
Vaumarcus	108'795	265	411	6'418	6'007	1'224			64
Val-de-Travers	-4'886'142	10'832	-451	3'245	3'696	-1'087			72
La Côte-aux-Fées	-147'547	453	-326	3'497	3'822	-961			70
Les Verrières	-425'247	667	-638	2'829	3'467	-1'317	-791	-527'770	74
Cernier	-460'582	2'221	-207	4'070	4'278	-506			69
Chézard-Saint-Martin	-327'209	1'795	-182	3'801	3'984	-800			70
Dombresson	-357'351	1'581	-226	3'823	4'049	-735			69
Villiers	-83'156	433	-192	4'386	4'578	-206			67
Le Pâquier	2'734	208	13	4'563	4'550	-234			72
Savagnier	-207'748	1'166	-178	4'247	4'425	-359			66
Fenin-Vilars-Saules	11'576	820	14	4'890	4'876	92			68
Fontaines	-109'142	1'105	-99	4'010	4'108	-675			61
Engollon	-10'565	99	-107	4'943	5'050	266			63
Fontainemelon	-46'895	1'648	-28	4'703	4'732	-52			57
Les Hauts-Geneveys	6'293	859	7	4'646	4'638	-145			67
Boudevilliers	-157'452	786	-200	4'128	4'329	-455			67
Valangin	-155'336	410	-379	3'038	3'417	-1'367			62
Coffrane	-128'333	676	-190	3'946	4'136	-648			67
Les Geneveys/Coffrane	-200'332	1'473	-136	4'140	4'276	-507			65
Montmollin	45'497	547	83	4'654	4'571	-212			67
Le Locle	839'760	10'052	84	5'283	5'199	416			68
Les Brenets	-44'169	1'089	-41	4'414	4'455	-329			60
Le Cerneux-Péquignot	-168'236	324	-519	3'372	3'891	-892			70
La Brévine	-283'709	655	-433	3'335	3'768	-1'015	-490	-320'970	73
La Chaux-du-Milieu	-155'580	464	-335	3'570	3'905	-879			70
Les Ponts-de-Martel	-594'519	1'265	-470	3'170	3'640	-1'143			70
Brot-Plamboz	-105'676	254	-416	3'756	4'172	-612			67
La Chaux-de-Fonds	-7'750'314	37'523	-207	3'928	4'135	-649			70
Les Planchettes	-108'852	221	-493	3'412	3'905	-879	-353	-78'072	75
La Sagne	-246'278	957	-257	3'936	4'194	-590			70
Total	0	172'021		4'784				-1'047'941	65.33
	89.018%	du revenu moyen		4'258					

On observe ainsi que Les Verrières recevraient plus de la moitié de la dotation, soit près de 500.000 francs, ou quelque de 800 francs par habitant; La Brévine, plus de 300.000 francs, soit près de 500 francs par habitant; Montalchez, plus de 100.000 francs, soit plus de 500 francs par habitant. Ce sont des montants bien plus substantiels que ceux versés jusqu'à aujourd'hui, même si ces simulations sont déjà largement corroborées par l'évolution observée en 2012 !

Cette situation n'est pas acceptable. Elle est contraire aux objectifs visés par la péréquation verticale et, plus grave, aux efforts du Conseil d'Etat et du Grand Conseil pour soutenir les processus de fusions de communes. Si le système devait être maintenu, l'aide de l'Etat permettrait à quelques petites communes de bénéficier de contributions sans aucune mesure avec leurs besoins élémentaires; elle constituerait un frein à des processus de restructuration permettant des gains d'efficacité et de fusion visant à créer des collectivités disposant d'une taille critique suffisante pour garantir une action publique de qualité au coût le plus bas possible pour le contribuable.

4. REFORME DE LA PEREQUATION

A la suite des nombreuses initiatives déposées aussi bien par les communes bénéficiaires que par les communes contributrices, le Conseil d'Etat, avec l'accord de la commission péréquation du Grand Conseil, a chargé un bureau d'experts d'évaluer le système péréquatif neuchâtelois et de lui proposer des pistes de réformes du système. La commission péréquation a pris acte du rapport des experts et elle poursuit ses travaux. Parallèlement à la réforme des deux volets de la péréquation horizontale que sont la péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle, la commission a aussi examiné, dans le cadre de ses travaux, la suppression de la péréquation verticale des ressources et fait sienne la volonté du Conseil d'Etat de supprimer cet instrument.

La commission a pris acte des nouveaux développements intervenus depuis la création de la nouvelle commune de Val-de-Travers et des freins à la réforme des structures et à la fusion des communes que peut représenter le maintien de cet outil aujourd'hui. Certains commissaires ont toutefois souhaité que des mesures transitoires soient examinées afin de permettre aux communes bénéficiaires dont la taille critique n'est pas en cause de faire face à leurs obligations. C'est ainsi qu'il a été tenu compte de ces revendications en introduisant des mesures transitoires permettant aux communes de continuer de bénéficier du dispositif en 2012 en totalité, en 2013 à hauteur de la moitié, de manière à leur permettre d'anticiper la fin du dispositif en 2014.

5. INCIDENCE SUR LE PERSONNEL

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur le personnel.

6. INCIDENCES FINANCIERES

La suppression de la péréquation verticale entraîne une diminution pérenne des dépenses de l'Etat de près de 1 million de francs, soit 1,2 million de francs en 2012 et 2013, dotation s'élevant jusqu'à 1,3 million de francs selon la planification financière

roulante en 2014. En 2012, il est prévu de maintenir à titre transitoire la dotation due aux communes bénéficiaires et en 2013 de la réduire de moitié. Les montants nécessaires seront prélevés sur le fonds destiné aux réformes de structures des communes.

7. COMPATIBILITE DE LA PROPOSITION AVEC LA REFORME DE L'ETAT

En 2009, la péréquation verticale a été examinée par le comité de pilotage chargé de l'évaluation des subventions, en application de la loi sur les subventions du 1^{er} février 1999. Ledit comité est arrivé à la conclusion que *«L'objectif initial visant à gommer les coefficients d'impôt n'est pas respecté. Ces derniers sont liés à des décisions discrétionnaires des communes.»* La présente proposition permet donc à l'Etat de supprimer une subvention qui, vu l'évolution des conditions cadres de l'action publique communale, ne remplit plus ses objectifs. Pire! Le maintien de la péréquation verticale pourrait contrecarrer la volonté exprimée par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil de réduire le nombre de communes.

Les recettes précédemment affectées à cette subvention augmenteront la part de l'Etat au produit de l'impôt fédéral direct de 92% à 94%. Cette mesure est annoncée dans le rapport du Conseil d'Etat 11.036, du 26 août 2011, concernant le redressement des finances: analyse actuelle, objectifs politiques, perspectives financières et propositions pérennes. Elle a été présentée et débattue par la Commission de gestion et des finances en date du 4 février 2012 qui est d'avis qu'une modification de la péréquation verticale dans le sens voulu par le Conseil d'Etat est acceptable si elle est accompagnée de mesures transitoires. La majorité de la commission est aussi d'avis que le financement d'un dispositif de soutien aux communes dont le besoin est avéré devrait être horizontal, assumé non plus par l'Etat, mais par les autres communes. Un groupe de travail au sein de la commission péréquation réfléchit actuellement en ce sens (voir rapport de la commission de gestion et des finances en date du 10 avril 2012 à l'appui du rapport d'information du Conseil d'Etat relatif au redressement des finances 11.036: analyse actuelle, mesures politiques, perspectives financières et propositions pérennes, mesure 2.1.1 suppression de la péréquation verticale, page 4, http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2012_05_files/11036_com.pdf).

Le présent rapport intègre les préoccupations exprimées par la commission de gestion et des finances et prévoit notamment des mesures transitoires sur les exercices 2012 et 2013, tout en visant à terme la suppression du financement par l'Etat et son remplacement par un dispositif de soutien aux communes dont le besoin est reconnu par les autres communes dans le cadre des travaux de réforme de la péréquation financière intercommunale.

En éliminant une aide qui peut contribuer à maintenir en l'état des structures communales obsolètes à moyen terme, la mesure proposée s'inscrit dès lors dans la ligne du programme de législature du Conseil d'Etat et des objectifs du redressement des finances et de la réforme de l'Etat décrits dans le rapport 10.002.

8. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis grèvera les finances de quelques communes, aujourd'hui bénéficiaires de ce dispositif. Si la dotation perçue au titre de la péréquation verticale s'élève à près de 2% du produit de l'impôt à Val-de-Travers, il s'élève à

respectivement 24% et 26% du produit de l'impôt dans les deux Communes des Verrières et de Montalchez. Seules cinq communes ont bénéficié en 2010 de ce dispositif, trois en 2011, dont pour l'essentiel Val-de-Travers et Les Verrières. En 2012, l'amélioration de la situation financière de la Commune de Val-de-Travers conjuguée à un montant à redistribuer fixé non pas sur les besoins des communes mais sur une part prédéterminée du canton au produit de l'impôt fédéral direct conduit à verser des montants par habitant exorbitants aux Communes des Verrières, de Montalchez, de La Sagne et des Ponts-de-Martel. Or, sept communes en 2010, trois en 2011 et trois en 2012 n'en ont pas bénéficié, nonobstant une situation sur le plan des revenus qui est similaire à celle des communes bénéficiaires, en raison d'un coefficient d'impôt trop bas pour bénéficier de cette source de revenus. De surcroît, il s'avère qu'à l'exception des Verrières et de Val-de-Travers en 2010, les communes bénéficiaires ont enregistré des résultats avant amortissements complémentaires qui tendent à montrer qu'elles n'ont pas eu besoin de cette contribution pour parvenir à boucler leurs comptes. La réforme n'aura en définitive aucune incidence sur la très grande majorité des communes.

Il est prévu de faire entrer en vigueur la révision de la LRIFD et de la LFAC en 2012 déjà, pour des raisons financières, et la révision de la LPFI en 2014, afin de lisser les effets de la mesure pour les communes bénéficiaires. Ainsi, il est prévu de verser en 2012 un montant équivalant à 2% du produit de la part du canton à l'impôt fédéral direct aux communes bénéficiaires du dispositif, comme c'est la règle aujourd'hui, et de prélever le montant nécessaire sur le fonds destiné aux réformes de structures des communes. En 2013, il est prévu de verser aux communes bénéficiaires le montant équivalant à 1% du produit de la part du canton à l'impôt fédéral direct, soit la moitié de la dotation actuelle, ce montant étant prélevé sur le fonds destiné aux réformes de structures des communes. Enfin, en 2014, aucun montant ne serait plus versé à ce titre et la péréquation verticale sera alors supprimée

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi entraîne pour l'Etat une diminution annuelle de dépenses estimée à environ 1 million de francs au cours des prochaines années. Par conséquent, son adoption requiert la majorité simple des votants, en vertu de l'article 110 al. 3 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993.

10. CONCLUSION

Depuis l'introduction de la péréquation verticale en 2006, différents paramètres ont sensiblement modifié la situation des communes financièrement faibles. D'une part, le transfert à l'Etat de charges avec une dynamique de forte croissance, dans le cadre du deuxième volet de désenchevêtrement, exerce pleinement ses effets. Les finances des communes en sont soulagées, tout particulièrement celles à revenu fiscal faible. C'est ainsi que plusieurs d'entre elles qui, sur la base du seul revenu fiscal, auraient le droit de bénéficier de la péréquation verticale n'y ont pas droit, car elles ont fixé leur coefficient d'impôt à un niveau inférieur au seuil représenté par les cinq points au-dessus du coefficient d'impôt de l'ensemble des communes. D'une seule commune en 2006, le phénomène a pris de l'ampleur pour concerner 7 communes en 2010, 3 en 2011 et 3 en 2012. Que ces communes aient pu boucler leurs comptes et fixer leur coefficient d'impôt à un niveau inférieur à 71 points d'impôt montre si besoin est que l'instrument de la péréquation verticale ne bénéficie plus à toutes les communes financièrement les plus faibles, mais à certaines d'entre elles seulement.

De surcroît, la création de Val-de-Travers a permis aux anciennes communes les plus faibles sur le plan financier d'élever leur revenu fiscal par l'apport des communes plus fortes. Il s'en est suivi, de fait, une redistribution de la dotation sur une minorité de communes, toutes de petite taille, avec une augmentation disproportionnée de l'aide exprimée en francs par habitant. C'est ainsi que le revenu fiscal après péréquation horizontale et verticale de certaines communes bénéficiaires est aujourd'hui supérieur à celui de communes contributrices à la péréquation, montrant par là même la nécessité d'agir. Cette situation est paradoxale.

Car, dans le même temps, votre Autorité a affecté des moyens importants provenant des réserves d'or excédentaire de la Banque Nationale pour favoriser et encourager les fusions de communes. Le Conseil d'Etat a pour sa part fixé dans son plan de législature l'objectif de parvenir à un canton fort composé de 10 communes au maximum. Il entend parallèlement poursuivre l'effort financier important qui a été engagé à cette fin et a sollicité et obtenu de votre Haute autorité en 2011 la prorogation de l'échéance du décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes jusqu'au 31 décembre 2014, fonds servant en particulier à financer les aides aux projets de fusions de communes. Dans ces conditions, le maintien de la péréquation verticale ne peut que freiner l'élan et la disposition des petites entités aidées à envisager de se fondre dans une entité plus vaste. Ce dispositif, parfaitement adapté avant le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes et avant la fusion des communes de Val-de-Travers, ne s'insère aujourd'hui plus dans la volonté exprimée par le Conseil d'Etat de réformer les structures de notre canton. La péréquation verticale a fait son temps. C'est pourquoi nous vous proposons de la supprimer, en deux étapes d'ici à 2014. Des mesures transitoires sont prévues à la clé et l'examen de mesures de remplacement de ce dispositif par des mesures de soutien aux communes dont le besoin est avéré par les autres communes est assuré dans le cadre des travaux de réforme de la péréquation financière intercommunale.

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

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

Neuchâtel, le 13 juin 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

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)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu les articles 5, alinéa 1, lettre g, 55 et 69 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 13 juin 2012,
décète:

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

Art. 2, let. a et b

- a) une péréquation des ressources entre les communes;
- b) *abrogée*

Titre précédant l'article 4

CHAPITRE 2

Péréquation des ressources

Art. 4

La péréquation des ressources ... *(suite inchangée)*

Art. 9, al. 1^{er}

¹La péréquation des ressources ... *(suite inchangée)*

Titre précédant l'article 9a

Abrogé

Art. 9a

Abrogé

Art. 9b

Abrogé

Art. 9c

Abrogé

A titre de mesures transitoires, les communes percevront en 2012 au titre de la péréquation verticale des ressources un montant équivalent à 2% du produit brut de la part du canton à l'impôt fédéral direct et en 2013 un montant équivalent à 1% du produit précité. .

Les montants nécessaires sont prélevés sur le fonds destiné aux réformes de structures 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 et c

a) 94% à l'Etat ;

b) *abrogée*

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

Article premier, al. 2

²*Abrogé*

Art. 2, let. a

a) par l'attribution déterminée à l'article premier, lettre b, de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995,

Sortes d'aides

Art. 5, note marginale, al. 4

⁴*Abrogé*

Art. 4 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 5 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,