

**Rapport du Conseil d'Etat
à l'appui
d'un projet de loi portant adaptation
de la législation cantonale au troisième volet
du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les
communes**

(Du 22 mai 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Après les deux premiers volets de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes intervenus au cours de la première décennie de ce siècle, le Conseil d'Etat propose une nouvelle étape qui vise à accroître l'efficacité du système neuchâtelois d'action sociale et la cohérence de la répartition des ressources fiscales entre l'Etat et les communes d'une part, et entre les communes elles-mêmes d'autre part.

Harmoniser la clé de répartition de l'ensemble des charges liées aux prestations sociales financées par l'Etat et les communes, autrement dit mutualiser la facture sociale dorénavant prise en charge par l'Etat et par les communes selon une même clé de répartition quelle que soit la prestation, et constituer les organes regroupant les acteurs cantonaux et communaux appelés à régler les questions relatives à la répartition des compétences, de gouvernance et de réglementation des aspects métiers propres au domaine social, voici le cœur du projet du Conseil d'Etat. Ainsi seront créées les conditions nécessaires à l'émergence d'une nouvelle gouvernance du secteur de l'action sociale, partagée entre l'Etat et les communes, et à la mise en place de mesures permettant de maîtriser et de juguler l'évolution préoccupante de l'aide sociale observée au cours de ces dernières années.

Parallèlement, le Conseil d'Etat entend également clarifier et simplifier le financement du secteur des transports pour mieux prendre en compte la dimension essentiellement régionale ou supra locale des prestations de transport concernées, la vision coordonnée qu'elle requiert et le rôle prépondérant qui revient à l'Etat dans l'organisation et la définition de l'offre de transport.

Ces modifications touchent principalement aux flux financiers et ne modifient pas les compétences décisionnelles des organes communaux et cantonaux; elles peuvent donc être mises en œuvre dans un délai relativement court. Elles se traduiront par un transfert de charges de l'ordre de 40 millions par an des communes à l'Etat.

Cette réforme sera accompagnée d'une harmonisation de la clé de répartition de l'ensemble des impôts entre l'Etat et les communes à hauteur de 126 points en faveur de l'Etat et de 74 points (en moyenne) en faveur des communes, qui permettra de financer les charges transférées des communes à l'Etat. L'élimination de la distorsion due à la bascule du seul impôt des personnes physiques intervenue lors du deuxième volet de désenchevêtrement et l'équité accrue entre les communes ne sont pas les moindres des bénéfices attendus de ce projet.

Parallèlement, cette réforme permet de mieux répartir les risques liés à la volatilité des différents impôts. Elle permet notamment de consolider le socle stable de l'impôt des personnes physiques pour les communes.

Enfin, le Conseil d'Etat propose de redistribuer la part communale de l'impôt des personnes morales entre les communes selon une nouvelle clé de répartition. En effet, la réforme de l'imposition des personnes morales, si elle a permis à la collectivité neuchâteloise de percevoir davantage de recettes, n'en a pas moins engendré des disparités importantes de recettes fiscales entre les communes. L'inégale répartition des personnes morales sur le territoire cantonal appelle une réaction des pouvoirs publics.

Le rapport¹ issu des travaux d'un groupe de travail regroupant les représentants des principales communes contributrices à l'impôt des personnes morales et les services de l'Etat prévoyait de répartir dans une première étape la part communale de l'impôt des personnes morales à raison de 70% à la commune hébergeant le siège de l'entreprise ou de l'établissement, autrement dit laisser à la commune le 70% de l'impôt sur les personnes morales qu'elle perçoit et répartir le 30% restant entre les communes à raison de 15% selon la population et 15% selon le nombre d'emplois recensés dans chaque commune. Le rapport que le DJSF a envoyé en consultation auprès des communes au cours du second semestre 2012 a reçu un accueil favorable. Il prévoyait de passer après deux ans à une seconde étape avec une clé de répartition de 50% à la commune siège de l'entreprise ou de l'établissement et de 25% selon la population et 25% selon le nombre d'emplois recensés dans chaque commune.

Comme ce volet de la réforme vient se greffer à celui du désenchevêtrement et à celui de l'harmonisation de la clé de répartition de l'ensemble des impôts perçus par l'Etat et les communes et que la part communale de l'impôt des personnes morales s'en trouvera ainsi réduite, le Conseil d'Etat entend modifier ce volet et propose de s'en tenir à la répartition prévue au cours de la première étape décrite dans le rapport précité, soit une clé de répartition de la part communale fixée à 70% pour la part revenant directement à chaque commune, 15% pour la part redistribuée en fonction des habitants, et 15% pour la part redistribuée en fonction du nombre d'emplois.

Après que les données relatives à deux périodes fiscales auront été connues, le Conseil d'Etat entend faire le point de la situation, mener l'évaluation de la présente réforme et proposer au Grand Conseil dans le cadre d'un rapport d'étape d'éventuels ajustements de la clé de répartition de la facture sociale et/ou de la celle des impôts perçus par l'Etat et les communes. Il entend également faire le bilan de la réforme de la fiscalité des entreprises et de la nouvelle clé de répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales avant de modifier cette clé de répartition.

¹ Voir annexe 1

1. INTRODUCTION

La nécessité de clarifier encore plus nettement la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes est largement reconnue dans notre canton.

A la faveur des enseignements tirés du 1er volet du désenchevêtrement réalisé en 2000 et du deuxième volet du désenchevêtrement des tâches et des charges devenu réalité en 2005, mais aussi à l'incitation du Grand Conseil et des communes, le Conseil d'Etat confirme cette volonté de réforme et propose, dans ce rapport, un troisième volet du désenchevêtrement des tâches et des charges.

A la différence de la méthode employée lors des deux premiers volets de désenchevêtrement, les options présentées dans le présent rapport ne portent pas sur un transfert intégral à l'Etat ou aux communes d'un secteur d'activité aujourd'hui assumé conjointement par l'Etat ou les communes. Elles visent au contraire à confirmer et à clarifier le partage des compétences dans le domaine de l'action sociale, et à mettre en cohérence le financement de l'ensemble des prestations aujourd'hui financées par l'Etat et les communes selon une clé de répartition qui varie selon la prestation concernée. Avec la réforme proposée, l'Etat financera 75% de la facture sociale, et les communes 25%.

Dans le secteur des transports aussi, les propositions du Conseil d'Etat visent à clarifier et à simplifier la répartition des flux financiers entre l'Etat et les communes. Le pot commun sera maintenu, l'Etat assumant désormais 75% de l'ensemble des charges d'exploitation et des coûts d'amortissement planifiés et les communes 25%.

Avec ces propositions, l'Etat reprend des charges à hauteur de 38,5 millions de francs selon les projections pour 2014. Si l'on tient compte du caractère dynamique des charges transférées, ce seront environ 43 millions francs qui seront transférés à l'horizon 2016.

Cette opération est accompagnée d'un projet d'harmonisation de la clé de répartition de l'ensemble des impôts partagés entre l'Etat et les communes à raison de 126 points en faveur de l'Etat et de 74 points (en moyenne) en faveur des communes.

Ce projet réduit la part communale d'impôt des personnes morales de 100 points à 74. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de modifier le projet, qu'il a mis en consultation l'an dernier, de nouvelle redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales à la conception duquel les principales communes contributrices de l'impôt sur les personnes morales ont pris une part active. Ainsi, le Conseil d'Etat entend reprendre les propositions du groupe de travail relatives à la première étape du projet qui prévoyait que 70% de la part communale demeurerait acquise à la commune hébergeant le siège de la société contributrice, que 15% de cette part était redistribuée à toutes les communes selon la population et le solde de 15% l'était selon le nombre d'emplois recensés dans la commune.

Au terme des deux périodes fiscales qui suivront l'entrée en vigueur des dispositions liées à ce projet, le Conseil d'Etat entend présenter un rapport d'évaluation au Grand Conseil avant de modifier éventuellement la clé de répartition de la facture sociale, d'y intégrer d'autres prestations sociales comme les mesures cantonales d'intégration professionnelle ou de revoir la clé de répartition des impôts perçus par l'Etat et les communes. Ce rapport examinera aussi, en fonction du bilan et de l'expérience qu'il sera alors possible de tirer de la réforme de la fiscalité des entreprises et de la nouvelle clé de répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales., s'il y a lieu d'apporter des modifications à cette clé de répartition.

En plus de ses aspects liés au désenchevêtrement des tâches dans les domaines de l'action sociale et des transports, cette réforme tient donc également lieu de solution destinée à remplacer de manière pérenne le régime transitoire de répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales, dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2013. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il souhaité tout mettre en œuvre afin de faire entrer cette réforme en vigueur le 1er janvier 2014. Une clarification cette année encore des flux financiers concernant l'action sociale et les transports permettra également de concentrer plus rapidement les échanges entre autorités cantonales et communales sur les mesures concrètes à mettre en œuvre pour relever les importants défis qui attendent notre canton dans ces deux domaines.

Parallèlement, le projet de réforme de la péréquation est en voie de finalisation et prend en compte les présentes modifications du périmètre des ressources et des charges. Le Conseil d'Etat prévoit également de le mettre en consultation auprès des communes au cours des prochains mois.

Le DJSF a informé les communes, leur organisation faîtière et leurs organes, lors de multiples réunions au cours de ces derniers mois. Il les a associés aux réflexions qui étaient afin de créer les conditions cadres qui permettront d'améliorer la gouvernance du secteur de l'action sociale et de mettre en place, ensemble, les outils nécessaires afin de maîtriser l'évolution de l'aide sociale et des coûts qui y sont associés.

Aux yeux du Conseil d'Etat, les modifications proposées représentent une réforme essentielle en faveur de la cohésion sociale et régionale de notre canton.

2. HISTORIQUE

La répartition entre l'Etat et les communes des tâches dévolues aux collectivités publiques est une question récurrente de la politique cantonale. Sans remonter aux origines de la République, ce thème a connu ses plus récents développements politiques en mai 2000, à l'occasion de ce que l'on a qualifié de 1er volet du désenchevêtrement des tâches et des charges (rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 00.025 du 24 mai 2000), et en juillet 2004, avec la mise en place du 2^e volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (rapport 04.033 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 2 juillet 2004). La nécessité de clarifier encore plus nettement la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, dans les domaines d'intervention conjointe en particulier, est largement reconnue dans notre canton. Le 1er volet, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001, portait essentiellement sur le domaine de la prévoyance sociale. Il comprenait également des modifications dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de la protection de l'environnement ou encore des adaptations ponctuelles dans le domaine de la santé. Il devait en résulter une diminution importante des flux financiers entre l'Etat et les communes.

Le deuxième volet de désenchevêtrement a porté pour l'essentiel sur le transfert de domaines à la charge exclusive de l'Etat, à l'exception du secteur du mobilier scolaire, dont la charge a été transférée entièrement aux communes, et de celui des transports publics, avec la modification du pot commun, assumé conjointement par les deux niveaux institutionnels. Les domaines entièrement transférés à l'Etat ont été les suivants:

- moyens d'enseignement;
- informatique scolaire;

- formations post-obligatoires (formation professionnelle, enseignement secondaire supérieur, bâtiments et infrastructures du secondaire 2);
- hôpitaux;
- homes pour personnes âgées;
- autres institutions parahospitalières;
- aide et soins à domicile;
- contrôle des denrées alimentaires;
- établissements spécialisés.

L'Etat a repris au final des charges s'élevant à plus de 150 millions de francs, charges financées par une bascule d'impôt de 30 points opérée sur l'impôt des personnes physiques. Ce deuxième volet est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Après avoir entendu les réflexions de la Commission de gestion des finances du Grand Conseil (CGF) sur le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes et sur l'opportunité de lancer un troisième volet, le Conseil d'Etat a pris contact avec les communes au début de 2009 en vue d'examiner avec elles un nouveau volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes qui permettrait de clarifier les responsabilités de chacune des entités, de mieux maîtriser les charges de transfert qui augmentent à un rythme très supérieur à celles du cœur de l'activité de l'Etat, et enfin d'éviter de répartir des charges sur lesquelles les communes n'ont aucune prise. L'Association des communes neuchâteloises (ACN), qui a lancé de son côté une vaste réflexion sur les missions et la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, a prié le Conseil d'Etat de surseoir à son projet jusqu'à la fin de ses travaux. L'ACN a organisé le 28 novembre 2009 à La Chaux-de-Fonds les «États généraux des communes», ponctuant ainsi ses travaux et réflexions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Au terme de ce processus, l'ACN a demandé officiellement au Conseil d'Etat de lancer les travaux en vue d'un troisième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

Le Conseil d'Etat a organisé une première rencontre au Château de Neuchâtel en février 2010 avec une délégation forte de douze représentants des communes désignés par l'ACN aux fins de définir la méthode de travail, l'organisation du projet et les domaines concernés par un désenchevêtrement des tâches. L'examen devait être mené sans tabou et porter sur l'opportunité de «cantonaliser», respectivement de «communaliser», le financement et la gouvernance des tâches concernées, ou encore de «cantonaliser» le financement des tâches concernées en confiant via des contrats de prestations l'exécution aux communes, de répartir autrement et d'harmoniser le financement des prestations offertes de concert entre l'Etat et les communes ou alors de maintenir le statu quo.

Un comité de pilotage formé des trois Conseillers d'Etat en charge des départements de la santé et des affaires sociales (DSAS), de l'éducation, de la culture et des sports (DECS) et de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) ainsi que de douze représentants des communes avait pour mission de valider les propositions de sous-commissions constituées dans chacun des domaines concernés et formés de représentants politiques et techniques, de l'Etat et des communes. Le chef de projet avait dans un premier temps pour mission de coordonner le projet et les travaux des sous-commissions et ensuite de seconder le comité de pilotage dans la mise en place des structures du projet.

Plusieurs domaines de tâches ont été identifiés:

- Action sociale
- Enseignement obligatoire, médecine scolaire, psychologie scolaire et orthophonie

- Structures d'accueil de la petite enfance et structures parascolaires
- Permis de construire
- Ambulances et transports hospitaliers
- Bibliothèques
- Culture, loisirs et sport

Au fil du temps, il s'est avéré soit que ces domaines ne devaient pas être traités dans le cadre d'un projet de désenchevêtrement proprement dit, mais devaient faire l'objet d'améliorations de la gouvernance ou d'autres mesures d'optimisation de la collaboration des acteurs impliqués, soit que les discussions devaient se poursuivre dans un autre cadre, par exemple directement entre les acteurs impliqués dans le cas des ambulances et des transports hospitaliers. Parfois, les discussions ont échoué dans les sous-commissions, faute d'accord politique.

Face à ces blocages et à l'absence de résultats probants, le Grand Conseil a constitué une commission «désenchevêtrement» à la fin de l'an 2011 afin de débloquent le dossier.

Après de longues discussions au cours desquelles les différents acteurs, tant de l'Etat que des communes, ont été entendus, la Commission de désenchevêtrement du Grand Conseil a retenu que le seul dossier suffisamment mûr pour être finalisé au cours de cette étape de désenchevêtrement était celui de l'action sociale. Le Conseil d'Etat a partagé ce constat et a étendu l'examen de clarification des flux financiers à l'ensemble des charges relatives à la prévoyance sociale, autrement dit la facture sociale. A la fin des travaux, il lui est aussi apparu opportun d'y inclure le domaine des transports, domaine de charges partagées entre l'Etat et les communes s'il en est et pour lequel certaines prestations de même nature sont financées de manière différente depuis la RPT (péréquation fédérale, ou intercantonale). Or, ces dépenses risquent de subir les conséquences de la nouvelle clé de répartition de l'infrastructure ferroviaire entre la Confédération et les cantons débattue actuellement, de sorte qu'il est indispensable de clarifier les flux internes au canton relativement rapidement.

3. CONSTATS LIÉS À LA PROBLÉMATIQUE DU DÉSENCHÉVÊTREMENT DES TÂCHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES

3.1 Constats tirés de l'analyse des flux financiers entre l'Etat et les communes entre 2001 et 2011

Afin de tirer un bilan objectif de l'opération de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes conduite en 2005, une étude a été menée entre 2012 et 2013 sous la direction de Monsieur Bernard Dafflon, professeur au sein du département d'économie politique de l'Université de Fribourg, sur mandat du DJSF. Ce travail se base sur l'analyse des transferts financiers entre l'Etat et les communes du canton de Neuchâtel durant la période allant de 2001 à 2011. Elle a permis de tirer les conséquences du deuxième volet de désenchevêtrement en faisant ressortir tout particulièrement les constats suivants:

Simplification des relations financières

Ce constat n'a pas pour but de montrer qui de l'Etat ou des communes a gagné ou perdu dans l'opération, mais atteste avec clarté que les relations financières entre l'Etat et les communes se sont simplifiées.

Comme le montre le tableau 1, le volume des flux financiers entre l'Etat et les communes a culminé en 2004. Entre 2001 et 2004, les montants transférés de l'Etat aux communes s'élèvent en moyenne à 230 millions de francs et à 129 millions de francs pour les transferts des communes à l'Etat. Dès 2006², les montants diminuent subitement suite à la mise en œuvre du deuxième volet de désenchevêtrement. Pour la période allant de 2006 à 2011, ils se montent à 92 millions de francs en moyenne (transferts de l'Etat aux communes), respectivement 78 millions de francs (transferts des communes à l'Etat).

Tableau 1 Flux financiers entre l'Etat et les communes, en millions de francs 2001-2011 (sources: comptes de l'Etat de Neuchâtel)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
État → communes	209	223	240	248	199	82	89	88	104	95	96
Communes → État	114	120	136	148	65	67	74	73	81	82	88

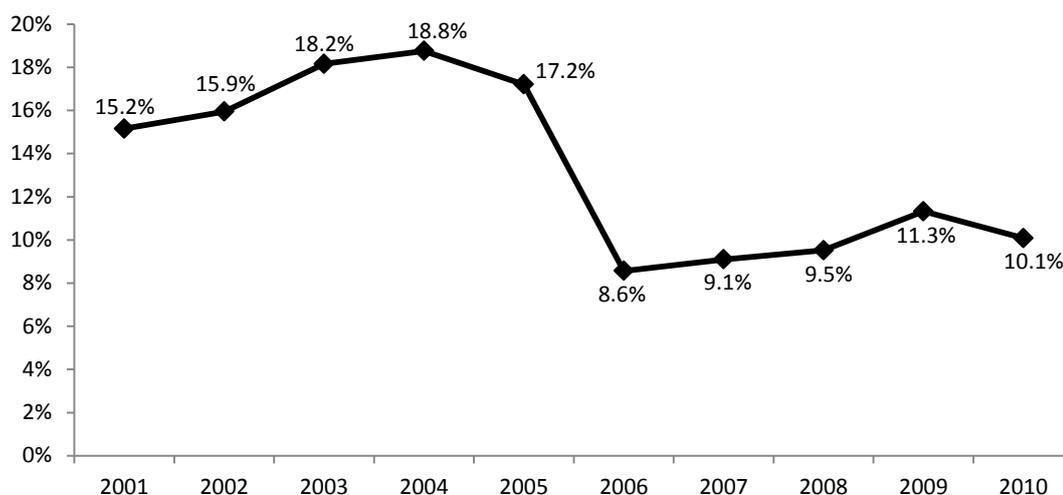
Le deuxième volet de désenchevêtrement a donc atteint son principal objectif de simplification des relations entre l'Etat et les communes et s'est traduit en particulier par une réduction importante du volume des flux financiers entre ces deux niveaux institutionnels. Il a également fortement contribué à rééquilibrer les montants transférés dans une direction et dans l'autre, comme le démontre le calcul de l'écart entre les montants transférés par l'Etat et par les communes. Celui-ci passe en effet de 100 millions de francs en moyenne pour la période allant de 2001 à 2004 à seulement 15 millions de francs pour la période allant de 2006 à 2011.

Augmentation de l'autonomie financière des communes

Si l'on s'intéresse à la provenance des ressources financière des communes, on constate que ces dernières sont devenues financièrement plus autonomes suite au deuxième volet de désenchevêtrement. C'est ce qu'illustre bien le graphique 2, qui montre que la part des transferts de l'Etat dans les recettes des communes a fortement diminué dès 2006, même s'il convient également de souligner que la tendance demeure haussière, quoique à un rythme moindre qu'auparavant.

² 2005 est considéré comme une année de transition et n'est donc pas considéré dans ce constat.

Graphique 2 Poids des transferts de l'Etat vers les communes par rapport aux recettes des communes, 2001-12

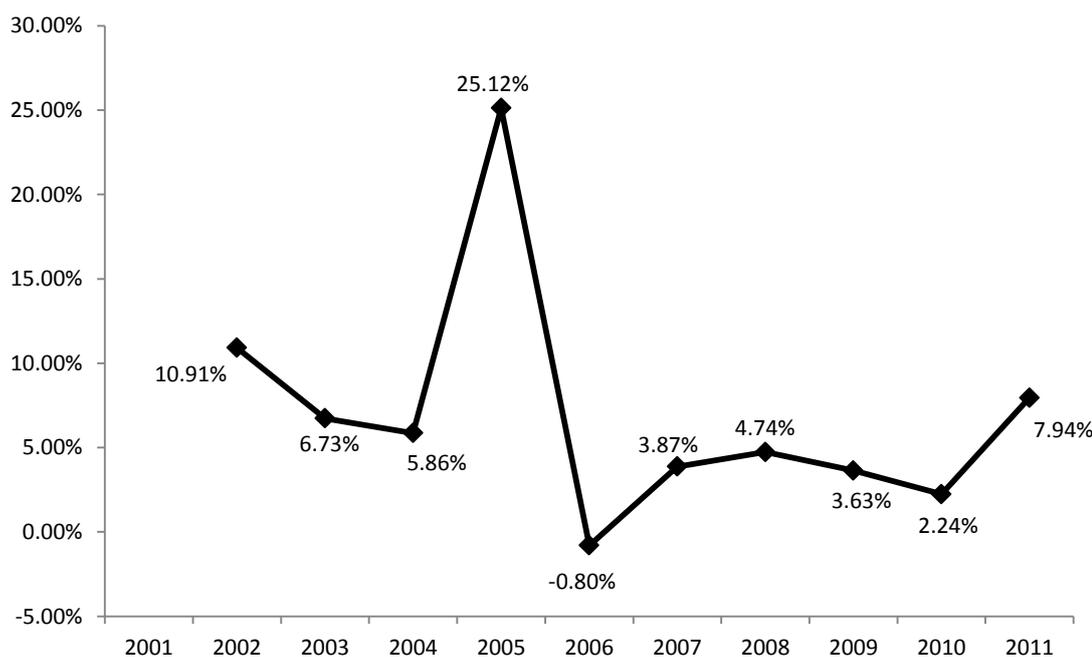


Au vu de ce constat, on peut conclure que l'indépendance financière des communes par rapport à l'Etat s'est accrue. Le constat vaut également pour les charges, puisque le poids des montants transférés vers l'Etat a également diminué dans les budgets communaux.

Amélioration de l'efficacité dans les domaines désenchevêtrés

L'étude des charges dans les domaines qui ont fait l'objet du deuxième désenchevêtrement démontre que, une fois les transferts réalisés, soit dès 2007, la croissance des dépenses dans ces domaines a tendance à ralentir. C'est ce qu'illustre le graphique 3, avec un taux de croissance moyen des dépenses dans les domaines concernés qui passe de 7.8% avant l'opération de désenchevêtrement (période 2001-2004) à 4.5% après ladite opération (période 2006-2011).

Graphique 3 Taux de croissance des dépenses dans les domaines cantonalisés à la suite du deuxième volet de désenchevêtrement, 2001-12



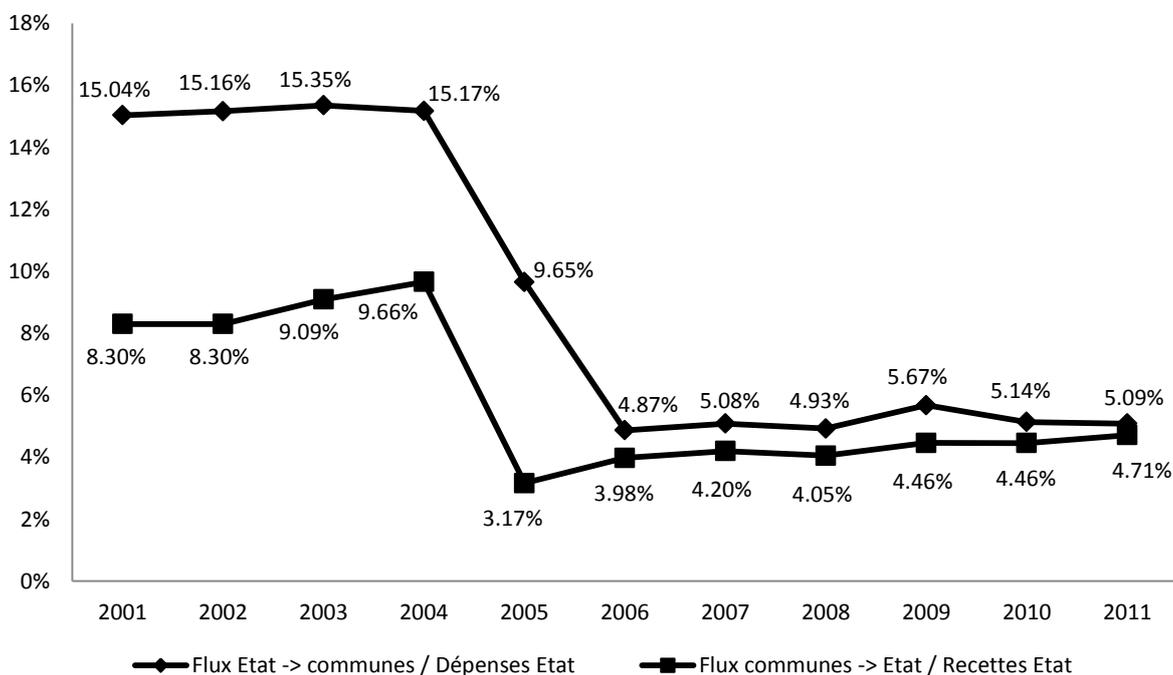
Même si la croissance des dépenses connue entre 2010 et 2011 demeure inquiétante, force est de constater que la deuxième opération de désenchevêtrement aboutit à un résultat positif pour la collectivité du point de vue strictement financier car elle a permis de réduire le rythme de croissance des dépenses dans les domaines concernés. Cette amélioration est à mettre notamment au crédit des gains d'efficacité et des rationalisations qui ont pu être opérées dans les domaines désenchevêtrés et qu'il aurait été difficile de mettre en œuvre sans la clarification des compétences et des structures de gouvernance qu'a permise le deuxième désenchevêtrement.

Ce constat permet de souligner que les gains d'efficacité doivent demeurer parmi les objectifs de tout effort de désenchevêtrement afin de bénéficier à la collectivité dans son ensemble. Dans cette optique, l'harmonisation du financement dans un domaine d'activité publique ou parapublique ne doit donc pas être considérée comme une fin en soit, mais bel et bien comme un moyen pour atteindre cet objectif.

Deuxième désenchevêtrement – opération « blanche » pour l'Etat et les communes

Le graphique 4 montre que le rythme de croissance du poids des transferts financiers des communes à l'Etat par rapport à l'ensemble des recettes de ce dernier a plutôt tendance à diminuer après le deuxième volet de désenchevêtrement. De même, on constate que le poids des transferts de l'Etat aux communes par rapport à l'ensemble des dépenses totales de l'Etat n'augmente que de manière très marginale. Ce résultat tendrait à confirmer qu'il est erroné de prétendre que l'un ou l'autre des acteurs a profité financièrement du deuxième volet de désenchevêtrement.

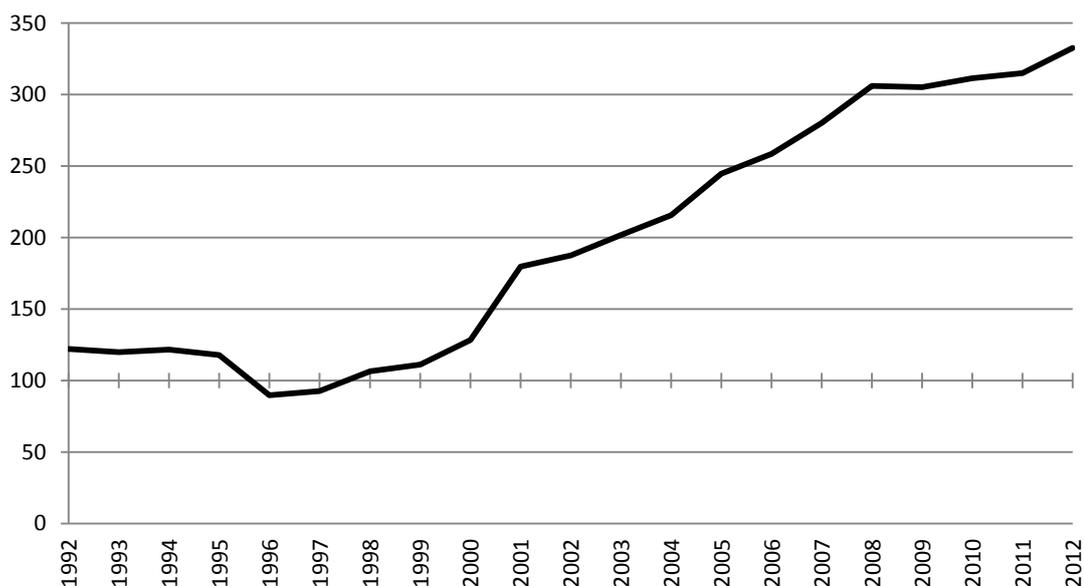
Graphique 4 Poids des transferts dans les comptes de l'Etat, 2001-2012



3.2 Constats issus de l'analyse du rapport des comptes de l'Etat entre 2001 et 2012

Le rapport de statistique financière publié chaque année par le service de statistique met clairement en évidence la croissance soutenue des charges de prévoyance sociale depuis le début des années 2000, comme le montre le graphique 5 et comme le confirme l'analyse présentée au chapitre 6.1.2 du présent rapport. Cette tendance est due principalement à une augmentation importante des charges d'aide matérielle. Il s'agit d'un constat très préoccupant qui appelle, de l'avis des autorités cantonales, une restructuration importante du domaine de la prévoyance sociale. En la matière, il est notamment prévu de développer tout le domaine des aides dites en amont, destinées à prévenir le risque de pauvreté, telles que l'insertion, la formation, l'attribution de subsides à l'assurance maladie ou encore les avances sur contributions d'entretien. Afin de mettre en œuvre de manière efficace le train de mesures envisagé, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est également indispensable d'harmoniser le financement et de clarifier le mode de gouvernance qui sous-tendent ces aides.

Graphique 5 Évolution des charges liées à la prévoyance sociale selon la classification comptable fonctionnelle, 1991-2011



3.3 Autres constats des autorités

Les charges transférées ont certes baissé depuis le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes. Toutefois, les exigences des nouveaux outils de maîtrise des finances, comme le frein aux dépenses et à l'endettement, entrées en vigueur en 2005, conjuguées à l'état demeurant préoccupant des finances cantonales et à l'évolution dynamique des charges de transfert ont conduit le Conseil d'Etat à envisager de nouveaux outils de gouvernance des partenariats. Pour le Conseil d'Etat, tandis que les charges générées par l'activité étatique elle-même sont bien maîtrisées, il s'agit de créer les conditions permettant d'accroître l'efficacité de la dépense publique et de réaliser des économies tout en accroissant l'autonomie des communes, dans un contexte de fusions et de regroupements des communes. Le

Conseil d'Etat a souhaité, dans le cadre de ce volet de désenchevêtrement également, clarifier et harmoniser les flux financiers de l'ensemble de la facture sociale pour éviter toute distorsion qui pénaliserait la prise des décisions nécessaires.

Dans le cadre des deux premiers volets de désenchevêtrement, la clarification des flux financiers et l'application du principe de concordance ont conduit à transférer pour l'essentiel des tâches des communes à l'Etat, dans de rares domaines de l'Etat aux communes. Désireux de conserver de larges compétences aux communes, dans un contexte qui a vu nombre d'entre elles se regrouper ou qui sont en voie de l'être, le gouvernement a cette fois clairement privilégié le maintien de compétences partagées – mais clarifiées - des communes et de l'Etat dans un domaine clé où une volonté forte et partagée d'évolution doit intégrer la perception des réalités quotidiennes du terrain. Le regroupement et la professionnalisation des communes au sein des huit services sociaux régionaux est largement reconnue comme bénéfique pour faire travailler État et communes ensemble et profiter de la complémentarité nécessaire entre les deux échelons de l'action publique, afin de garantir l'efficacité de l'aide sociale. C'est l'objectif essentiel que le Conseil d'Etat poursuit à travers cette réforme.

Afin que ces objectifs deviennent réalité, il est convaincu qu'il faut mutualiser l'intégralité de la facture sociale et la financer selon une même clé de répartition entre l'Etat et les communes, quelles que soient les prestations concernées.

D'un autre côté, sous réserve de l'article 108, alinéa 2, concernant les holdings, entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2010, la loi portant modification de la loi sur les contributions directes (LCdir) (imposition des personnes morales), acceptée par le souverain en juin 2011, et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 a profondément modifié le système d'imposition des entreprises dans le canton de Neuchâtel. Cette réforme est basée notamment sur la suppression progressive des allègements fiscaux et la baisse régulière des taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés. Elle devait permettre à l'Etat de percevoir un surplus de recettes, qui est avéré pour l'heure. Cette perspective a permis d'envisager de réformer l'imposition des personnes physiques, réforme que le Grand Conseil a entérinée en mai 2012 (loi portant modification de la loi sur les contributions directes (imposition des personnes physiques, du 30 mai 2012).

Ces changements ont des conséquences sur les revenus de l'Etat comme des communes. Comme la structure du tissu économique diffère fortement d'une commune à l'autre, la baisse des taux d'imposition des personnes morales induit des diminutions de recettes dans certaines communes, tandis que d'autres bénéficient de substantielles augmentations de recettes. La modification de la politique de certaines entreprises multinationales, qui font apparaître leurs bénéfices plutôt sur tel site que sur tel autre, et la sortie des entreprises du régime des allègements fiscaux expliquent les hausses de recettes fiscales des personnes morales attendues dans certaines communes.

Dans sa stratégie de développement économique et dans un souci d'optimiser l'aménagement de son territoire et les frais d'équipement de ses zones d'activité, l'Etat entend concentrer le développement de ses nouvelles zones industrielles sur trois pôles situés sur le Plateau de Perreux, à La Tène et au Crêt-du-Loche. De fait, ces pôles de développement à venir sont appelés à accueillir en priorité les implantations de nouvelles entreprises. En conséquence, les recettes fiscales des entreprises qui y seront hébergées ne profiteront si rien n'est fait qu'aux seules communes sur le territoire desquelles les pôles de développement auront été aménagés.

C'est dans ce contexte que, dans le sillage de la réforme de la fiscalité des personnes morales, le Conseil d'Etat a proposé de mettre en place un système de répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales, qui doit se substituer au fonds

transitoire actuel, qui échoit au 31 décembre prochain. L'ensemble des communes ont été consultées au cours de l'été dernier sur ce projet à la conception duquel ont participé les principales communes contributrices au titre de l'impôt des personnes morales. Les incidences du projet de désenchevêtrement et ses conséquences sur le projet de nouvelle répartition de la part communale de l'impôt sur les personnes morales mis en consultation l'été dernier sont expliquées ci-après dans le chapitre relatif aux conséquences financières.

3.4 Constats dans le domaine des transports

En marge de ses constats en lien avec sa volonté de clarifier et de simplifier les flux financiers entre l'Etat et les communes, le Conseil d'Etat a souhaité mener une réflexion sur la répartition des charges et des dépenses dans le domaine des transports. Les éléments suivants sont à prendre en considération :

- L'échec du RER en votation populaire est lié à plusieurs paramètres, au rang desquels compte notamment l'importance de la facture imposée aux communes et à la lecture du projet très individualisée, commune par commune, qu'elle a induite.
- Le désenchevêtrement des tâches entre Confédération et cantons a induit un financement hybride de la facture des transports entre État et communes, l'Etat ayant repris l'intégralité des dépenses qui ne sont plus couvertes par la Confédération, le reste de la facture, y compris des charges de même nature que celles abandonnées par la Confédération, étant réparti à raison de 50 – 50 % entre État et communes.
- Dans le domaine des transports, les communes n'ont pour ainsi dire aucun pouvoir de décision s'agissant de l'infrastructure et qu'un rôle consultatif, via les conférences régionales, s'agissant des prestations. Le financement est pourtant de 50-50 sous réserve de la part reprise de la Confédération (intégralement assumée par le canton – voir ci-dessus). Une participation prépondérante de l'Etat serait dès lors justifiée, d'autant que la vision «système» doit primer sur celles des prestations détaillées commune par commune.
- L'augmentation du nombre de pendulaires, la concentration progressive des institutions publiques et l'émergence de pôles de développement sur un nombre restreint de sites requièrent la mise sur pied de prestations de transports en commun à la charge de communes dans lesquelles un grand nombre d'usagers ne résident pas. Dans ce contexte, une plus grande participation du canton permet aussi une meilleure mutualisation des coûts.

4. MUTUALISATION DE LA FACTURE SOCIALE

4.1 Situation actuelle

Dans le domaine de la prévoyance sociale, aujourd'hui, l'Etat finance pour l'essentiel seul l'ensemble des mesures dites en amont depuis la première étape de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes réalisée en 2001, soit les mesures qui sont destinées à soutenir les personnes en difficulté financière et à leur éviter de venir grossir les rangs de l'aide sociale, aide dont le financement est partagé à raison de 40% à la charge de l'Etat et de 60% à la charge des communes. Ces mesures concernent notamment l'octroi de bourses d'études, les avances de contribution d'entretien et les

subsidés au titre de la loi sur l'assurance maladie (LAMAL). Les communes de leur côté se sont regroupées dans le cadre de services sociaux régionaux dont le bassin de population doit excéder 8000 habitants et offrent une assistance professionnelle aux demandeurs de l'aide sociale. La compétence formelle en matière d'aide sociale relève des Commissions sociales intercommunales dans les services sociaux régionaux ou des services sociaux communaux dans les Villes.

L'importance croissante du poste consacré à l'aide sociale dans le budget cantonal, le taux très élevé en moyenne nationale de bénéficiaires de cette aide rapporté à la population active et la difficulté pour l'Etat de financer seul des mesures en amont dont il ne peut escompter de retours financiers proportionnés (vu le partage de la facture de l'aide sociale) réclament une mise en cohérence du système neuchâtelois d'aide sociale qui doit forcément passer, de l'avis du Conseil d'Etat, par une harmonisation de la clé de répartition de ces financements. Ainsi, il devrait être possible d'octroyer des bourses plus généreuses, ou d'améliorer les prestations de recouvrement des pensions alimentaires, voire à terme de mettre en place les prestations complémentaires pour familles suggérées par le Grand Conseil à l'instar de ce qu'a réalisé l'Etat de Vaud, de manière à contenir et réduire à terme les charges d'aide sociale, dont le financement est partagé entre l'Etat et les communes. Ces conditions – cadres réalisées, elles doivent permettre l'élaboration et la mise en place de nouveaux outils de gouvernance partagés entre l'Etat et les communes.

Les prestations complémentaires cantonales pour familles sont une aide financière destinée aux familles avec enfants de moins de 16 ans disposant de revenus insuffisants. Elles leur permettent d'éviter le recours à l'aide sociale et favorisent le maintien ou l'augmentation de l'activité lucrative. Les prestations complémentaires cantonales pour familles compensent la différence qu'il y a entre les revenus propres d'une famille et le montant des dépenses reconnues pour cette famille. Le montant des prestations complémentaires pour familles varie en fonction de la composition de la famille et de l'âge des enfants.

4.2 La mutualisation de la facture sociale – proposition du Conseil d'Etat

Dans cette proposition, le financement de l'ensemble des prestations sociales qui permettent d'aider les personnes en difficulté financière à pourvoir à leurs besoins et de leur éviter d'émerger à l'aide sociale serait partagé entre l'Etat et les communes à raison de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge des communes, de même que les prestations d'aide sociale elles-mêmes. Ainsi, les subsides au titre de la loi sur l'assurance maladie, les bourses ou prêts d'études, les mesures d'insertion socioprofessionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale de même que les subventions au dispositif social ambulatoire privé comme le CSP ou Caritas, qui sont aujourd'hui financés par l'Etat à raison de 100%, seraient dorénavant à la charge de l'Etat à concurrence de 75% et des communes à hauteur de 25%. Les charges d'aide sociale comme les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative, qui sont aujourd'hui financées selon une clé de répartition de 40% à la charge de l'Etat et de 60% à la charge des communes, seraient dorénavant également financées selon la clé de répartition de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge des communes. Cette même clé de répartition sera appliquée allocations familiales versées aux personnes exerçant une activité lucrative agricole.

Les charges de personnel des services sociaux régionaux et communaux, dont la mission ne serait pas modifiée et qui conserveraient leur compétence décisionnelle, respectivement celle de présenter leurs dossiers aux commissions sociales régionales, seraient financées selon une clé de répartition nouvelle de 25% à la charge de l'Etat et de

75% à la charge des communes. La participation de l'Etat autorisera celui-ci à vérifier que la dotation en personnel qualifié respecte les objectifs fixés et la part prépondérante des communes est justifiée par le fait que ces services demeurent des services communaux ou intercommunaux. Il en serait de même pour les charges de personnel liées plus spécifiquement aux guichets sociaux régionaux (GSR selon le projet ACCORD), mis en place dès janvier 2014 dans le cadre de la finalisation de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales³.

A l'inverse, les charges résultant des mesures d'intégration professionnelle, aujourd'hui partagées à parité entre l'Etat et les communes, seraient transférées intégralement à l'Etat en raison de l'urgence qu'il y a pour les communes, de concert avec l'Etat, à mettre en place les guichets sociaux régionaux et les mesures de réforme relatives au secteur de l'aide sociale lui-même. C'est aussi en raison de la nature de ces prestations, dont on peut admettre qu'elles relèvent plus de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle au sens large que de l'action sociale que ces mesures n'ont pas été intégrées à la «facture sociale». Dans le cadre du rapport d'évaluation de la réforme qui sera dressé après deux périodes fiscales bouclées, après que les nouveaux instruments de gouvernance auront aussi vu le jour, le Conseil d'Etat examinera l'opportunité d'intégrer les mesures cantonales d'intégration professionnelle à la facture sociale. D'autres prestations sociales qu'il n'est pas prévu de mutualiser aujourd'hui pourront, le cas échéant et après examen, être intégrées à la facture sociale.

Les mesures liées aux établissements du SIAM (institutions spécialisées pour adultes et mineurs) et les prestations complémentaires AVS/AI, en raison de leur nature et de leur faible interaction avec les dépenses de l'aide sociale, demeureraient financées intégralement par l'Etat. Quant à la partie des prix de pension réduits du DECS, le projet ne prévoit pas de modification de la clé de répartition entre l'Etat et les communes.

Dans la pratique, les mesures qui sont susceptibles d'être harmonisées dans le cadre de cette variante correspondent, à l'exception des mesures d'intégration professionnelles, au périmètre défini dans le cadre du projet ACCORD. Le tableau ci-dessous résume la situation actuelle en regard de la nouvelle répartition prévue, en termes de participation au financement de chacune des mesures admises au titre de mesure «en amont». Les montants relatifs à chaque variante sont visibles en annexe.

Tableau 6

	Répartition actuelle		Proposition du Conseil d'Etat	
	État	Communes	État	Communes
Subsides Lamal totaux	100%	0%	75%	25%
Bourses et prêts d'études	100%	0%	75%	25%
Avances sur pensions alimentaires	100%	0%	75%	25%
Aide aux victimes d'infractions (uniquement indemnisation et réparation morale)	100%	0%	100%	0%
Prix de pension réduits - Partie SIAM	100%	0%	100%	0%
Aide au désendettement	0%	0%	0%	0%
Aide sociale	40%	60%	75%	25%
Charges de personnel de l'aide sociale	40%	60%	25%	75%

³ LHaCoPS, 3^{ème} étape du projet ACCORD.

Mesures d'insertion socioprofessionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale	40%	60%	75%	25%
Prix de pension réduits - Partie OES	90%	10%	90%	10%
Prestations complémentaires AVS/AI	100%	0%	100%	0%
Caisse cantonale ALFA	0%	0%	0%	0%
Allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative	40%	60%	75%	25%
Allocations familiales dans l'agriculture	100%	0%	75%	25%
Mesures d'intégration professionnelle (MIP)	50%	50%	100%	0%
Assistance judiciaire	100%	0%	100%	0%
Aide au logement	72%	28%	72%	28%

4.3 Le modèle écarté de la cantonalisation du financement de l'aide sociale

Un modèle alternatif examiné par les représentants de l'Etat et des communes ainsi que par la commission du Grand Conseil prévoyait de transférer à l'Etat la compétence décisionnelle formelle en matière d'aide sociale et le financement de l'ensemble du domaine de l'aide sociale. Les services sociaux régionaux et communaux seraient demeurés cependant en mains des communes et auraient continué d'assumer la tâche d'instruire les dossiers de requête en préavisant les dossiers à l'attention de l'autorité cantonale, laquelle aurait rendu ensuite la décision en matière d'aide sociale. Les requérants auraient pour leur part toujours été accueillis dans les services sociaux régionaux ou communaux.

L'Etat, contrairement à aujourd'hui, n'aurait plus participé au financement des frais de fonctionnement des services sociaux régionaux et communaux.

Les questions que cette variante ont suscité, la séparation entre l'autorité – qui serait restée en mains des communes – qui instruit les dossiers et celle qui décide et finance – qui aurait, elle, relevé de l'Etat – et le risque que cette organisation binôme aurait fait courir à l'Etat d'assumer sans le concours des communes la facture d'un domaine de charges dynamique sans en maîtriser l'ensemble des leviers, ont amené le Conseil d'Etat à examiner et à privilégier le modèle exposé ci-devant, prônant la mutualisation de la facture sociale ainsi que le partage et la clarification des compétences des deux niveaux institutionnels.

4.4 Ce qui plaide pour la proposition du Conseil d'Etat

Le modèle présenté par le Conseil d'Etat présente notamment les avantages suivants:

- Harmoniser les participations communales et cantonales et permettre ainsi d'améliorer la mise en œuvre coordonnée des mesures dites «en amont» en supprimant les réticences liées aux clés de répartition financière différentes d'une mesure à l'autre;
- Renforcer le rôle de l'Etat, vu sa qualité d'autorité de surveillance, tant du point de vue des compétences dans le domaine de l'aide sociale que du financement:

- Permettre aux communes de maintenir et de valoriser leur rôle d'exécution et de relation directe avec les bénéficiaires par l'intermédiaire des services ou guichets sociaux régionaux;
- Maintenir les compétences des communes dans un domaine clé de leur action, dans un contexte où l'importance de leur rôle, et en particulier de celui des huit services sociaux régionaux est largement reconnue et où la complémentarité entre l'Etat et les communes est un facteur essentiel à l'efficacité de l'aide sociale et des réformes qui attendent ce secteur;
- Conserver une rubrique relative à l'action sociale dans les comptes communaux, avec comme conséquences politiques d'éviter d'une part la perte de sensibilité des autorités, exécutives et délibérantes, face à une problématique qui mérite pourtant la plus grande attention, et d'autre part les conséquences délétères qui pourraient résulter de l'inobservation des règles en vigueur par certaines communes (préavis erronés, services sous-dotés, etc.) alors que l'Etat seul assumerait les conséquences financières ensuite;
- Répartir sur une plus grande assise financière (somme des ressources de l'Etat et des communes) le risque lié au caractère potentiellement dynamique des charges de la facture sociale, en particulier de l'aide matérielle, comme le font nombre de cantons;
- Conserver, grâce au subventionnement des services sociaux communaux et régionaux, la part de contrôle exercé par l'Etat sur la dotation et la qualification du personnel des services chargés de la relation directe avec les bénéficiaires et éviter ainsi de voir la charge s'alourdir à la seule charge de l'Etat en raison d'engagements insuffisants pour le conseil et l'appui;
- Éviter, à l'inverse du modèle alternatif prévoyant de transférer l'autorité de l'aide sociale des communes à l'Etat, le risque de redoublement des forces administratives au niveau communal (évaluation des dossiers et rédaction de préavis) et cantonal (évaluation des dossiers et rendu de décision, le tout dans des délais souvent très courts). Le maintien de la compétence communale/régionale garantit en outre la même souplesse et réactivité qu'aujourd'hui face à certaines situations d'urgence.
- Valoriser, enfin, les compétences accordées aux communes dans le domaine de l'aide sociale où elles ont été incitées avec succès à se regrouper et à professionnaliser leurs services, et poursuivre ainsi la stratégie suivie depuis des années pour doter le niveau communal de la taille critique et de la professionnalisation requises pour l'exercice de compétences décisionnelles.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a également opté pour le maintien d'un subventionnement cantonal des services sociaux communaux ou intercommunaux, autorités d'aide sociale au niveau communal/régional, tout en renforçant la capacité de l'Etat à exercer son rôle de surveillance sur l'activité des communes. On notera encore que, dès janvier 2014, le mode de subventionnement cantonal pour les GSR serait identique à celui appliqué pour les services sociaux (aide sociale), l'Etat exerçant également dans ce cas là des compétences de conseil et de surveillance.

Le modèle retenu implique dès lors le retour à une participation financière des communes pour les mesures «en amont» - subsides Lamal, bourses d'études, avances sur contributions d'entretien, etc. Un tel retour, s'il peut sembler aller à l'encontre de la notion traditionnellement admise de désenchevêtrement, semble pleinement justifié dès lors qu'il conduit à l'harmonisation des financements de toute la facture sociale et au vu des éléments suivants:

- Le fait que les communes participeront à l'exécution de ces mesures dans le cadre des guichets sociaux régionaux;
- Le fait que ces dépenses sont appelées à augmenter en tant que «mesures en amont» pour obtenir à l'inverse une diminution de la facture de l'aide sociale;
- Le refus, déjà maintes fois exprimé, des communes pour un nouveau transfert de points d'impôts sur les personnes physiques pour compenser une cantonalisation – totale ou partielle – de certaines charges. A relever qu'un tel transfert paraît aussi difficilement défendable du point de vue de l'Etat.

En complément au modèle financier proposé et afin d'entretenir le dialogue et d'instaurer une véritable mobilisation de tous les acteurs en faveur d'une meilleure maîtrise de la facture sociale, il est envisagé d'inscrire dans la loi la création d'un organe politique de concertation entre l'Etat, responsable du cadre et du contrôle de l'exécution, et les communes, organes d'exécution dépositaires de la relation de proximité et de l'expérience du terrain, qui pourra le cas échéant s'appuyer sur le soutien d'un organe technique. C'est au sein de cet organe que pourra s'élaborer un développement coordonné de la politique sociale.

Par ailleurs, au vu des expériences actuelles, cette orientation pourrait nécessiter un renforcement des moyens de contrôle de l'Etat afin de lui permettre de remplir pleinement son rôle d'autorité de surveillance.

5. HARMONISATION DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS

5.1 Description de la proposition

S'agissant du volet des transports, une clarification est apportée au financement de l'exploitation. Aujourd'hui, les prestations liées au transport urbain sont financées paritairement entre l'Etat et les communes à travers le pot commun. Celles du transport régional de leur côté sont financées, hors la partie financée par la Confédération, par l'Etat pour la partie qui était financée par la Confédération avant la RPT et paritairement pour le reste, même s'il s'agit des mêmes prestations. Le projet prévoit de financer de la même manière l'intégralité des prestations d'exploitation à raison de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge des communes, vu le rôle prééminent joué par l'Etat dans la définition de ces prestations et leur nature plus régionale que locale.

Ainsi, les prestations d'exploitation du trafic urbain et du trafic régional seront à l'avenir financées selon une même clé de répartition. Dans la même veine, les coûts d'amortissement planifiés des compagnies de transports seront aussi partagés selon la même clé de répartition que celle décrite ci-devant pour les prestations d'exploitation.

Ni les compétences actuelles des conférences régionales, ni les critères de répartition à l'intérieur du «pot commun» ne subissent de modification à ce stade.

Ainsi, il sera mis un terme à la situation actuelle, peu heureuse s'il en est, qui voit des prestations de même nature être financées de manière différente, selon qu'il s'agit de la part de financement de prestations assumée avant la RPT par la Confédération ou

d'autres prestations qui sont partagées entre l'Etat et les communes dans le cadre du pot commun.

Les prêts conditionnellement remboursables accordés par l'Etat pour les dépenses d'investissement des compagnies de transport, par exemple pour la construction de la double voie BLS entre Berne et Neuchâtel, tronçon Anet – Pont-de-Thielle ou pour le nouveau tunnel de Rosshäusern, ne sont pas concernés par la présente modification. Ils demeureront à l'avenir aussi du seul ressort de l'Etat.

6. MISE EN OEUVRE

Par cette réforme, le Conseil d'Etat entend créer les conditions cadres qui permettent de financer les mesures en amont du filet social destinées à améliorer la prise en charge des personnes en difficultés sociales et de mettre en place les organes de gouvernance politique communs entre l'Etat et les communes, dans le domaine de l'action sociale en particulier. Le rapport propose ici de créer un nouveau comité de pilotage de la facture sociale destinée à devenir le lieu d'échange et d'information réciproque sur la politique sociale entre représentants de l'Etat et des communes, à raison d'un représentant par région desservie par les guichets sociaux régionaux. Le comité sera aussi appelé à examiner la facture sociale et à émettre des recommandations ou des avis relatives aux questions intéressant le domaine de la politique sociale.

Le travail de conception sur la gouvernance des nouveaux outils, la répartition des compétences, la réglementation et les directives aux organes d'exécution devront être définis dans une seconde étape par le département en charge des affaires sociales, de concert avec les représentants communaux. Le département en charge des transports devra lui aussi examiner s'il convient, et comment le cas échéant, faire évoluer la gouvernance avec les communes de cet important domaine de l'activité étatique.

Enfin, au terme de deux périodes fiscales bouclées, il est prévu de dresser un rapport d'étape qui confirmera ou modifiera le cas échéant la clé de répartition des impôts perçus par l'Etat et les communes, celle de la facture sociale entre l'Etat et les communes, l'inclusion éventuelle dans la facture sociale d'autres prestations sociales comme les mesures cantonales d'intégration professionnelle. Pour sa part, la répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales fera également l'objet d'un examen et pourra aussi être revue ou modifiée si besoin.

7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

7.1 Mutualisation de la facture sociale et harmonisation du financement des transports

7.1.1 Contexte

L'établissement d'une bascule d'impôt susceptible de compenser de manière précise les charges découlant d'une mutualisation de l'action sociale et des transports implique la mise en place d'outils analytiques permettant de réaliser des projections financières. En effet, l'entrée en vigueur de ce projet, prévue au 1^{er} janvier prochain, déploiera ses effets

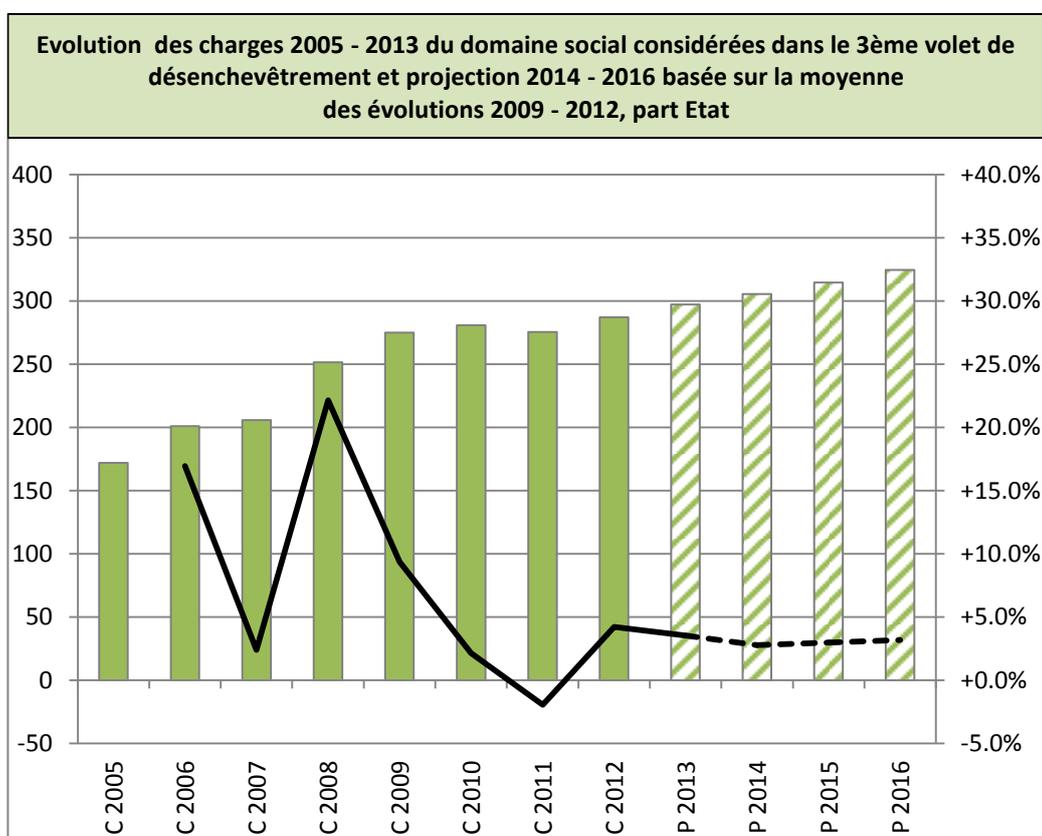
sur l'exercice comptable 2014. L'utilisation des derniers chiffres réels connus, soit les comptes 2012 de l'Etat et les comptes 2011 des communes, risquerait donc de créer des décalages temporels, tant en termes de transferts de charges que de recettes, qui seraient potentiellement préjudiciables à l'une ou l'autre des parties en présence.

Fort de ce constat, des projections chiffrées ont été réalisées afin d'anticiper les évolutions financières, à court terme, des recettes fiscales et des charges concernées par le troisième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes. Ces différentes analyses, détaillées ci-après, doivent toutefois être interprétées avec prudence, au vu des incertitudes financières qui demeurent, et plutôt être considérées comme des tendances permettant de mieux appréhender l'évolution globale des coûts et des recettes.

7.1.2 Évolution des charges de l'action sociale et des transports

Sur la base des comptes de l'Etat, l'évolution des coûts relatifs aux différents domaines de l'action sociale concernés par ce troisième volet de désenchevêtrement⁴ connaît une croissance importante au cours de ces dernières années. Ainsi, entre 2005 et 2012, en ne considérant que la part dévolue à l'Etat, l'augmentation des charges se monte à 114,7 millions, passant de 174,1 à 288,8 millions de francs. Cette progression marquée est cependant inégalement distribuée d'une année à l'autre. En se référant au graphique ci-après, on constate que les plus fortes augmentations ont eu lieu entre 2005 et 2006 (+16,7%), 2007 et 2008 (+21,9%), puis 2008 et 2009 (+9.3%). Entre 2009 et 2012, ces variations sont moins conséquentes avec respectivement +2.0%, -2.0% et +4.2%.

Graphique 7



⁴ Voir tableau 10.

Les projections réalisées pour les années 2013 à 2016 se basent sur la moyenne des progressions intervenues entre 2009 et 2012 afin de ne pas tenir compte des importants paliers décrits précédemment. En effet, il est apparu plus pertinent de se référer aux années les plus proches temporellement et structurellement du présent pour effectuer cette analyse.

Dans le détail, la méthodologie utilisée pour tenter de connaître les montants qui seront à la charge de l'Etat dès 2014 consiste à calculer, domaine par domaine, la moyenne en pourcent des évolutions 2009 – 2012 selon les comptes. Il s'agit ensuite d'appliquer cette progression chaque année en partant de 2012. Le résultat de ces opérations fait apparaître une variation globale de +3,5% pour l'année 2013, +2,7% pour 2014, +2,9% pour 2015 et +3,1% pour 2016. En valeur absolue, ces évolutions correspondent à une augmentation des charges pour l'Etat de respectivement 10,0 millions, 8,2 millions, 9,0 millions et 9,9 millions de francs. Le détail de ces chiffres est visible sur le tableau 9.

A relever que si les évolutions globales ainsi obtenues sont sans doute relativement fiables, l'évolution attendue de chacune des rubriques est appelée à évoluer de façon distincte en fonction de l'objectif rappelé plus haut d'investir dans les mesures dites «en amont» pour ralentir la progression des charges de l'aide sociale. A noter aussi que l'évolution conjoncturelle et celle de la législation fédérale pourront également exercer une influence sur les projections exposées ici.

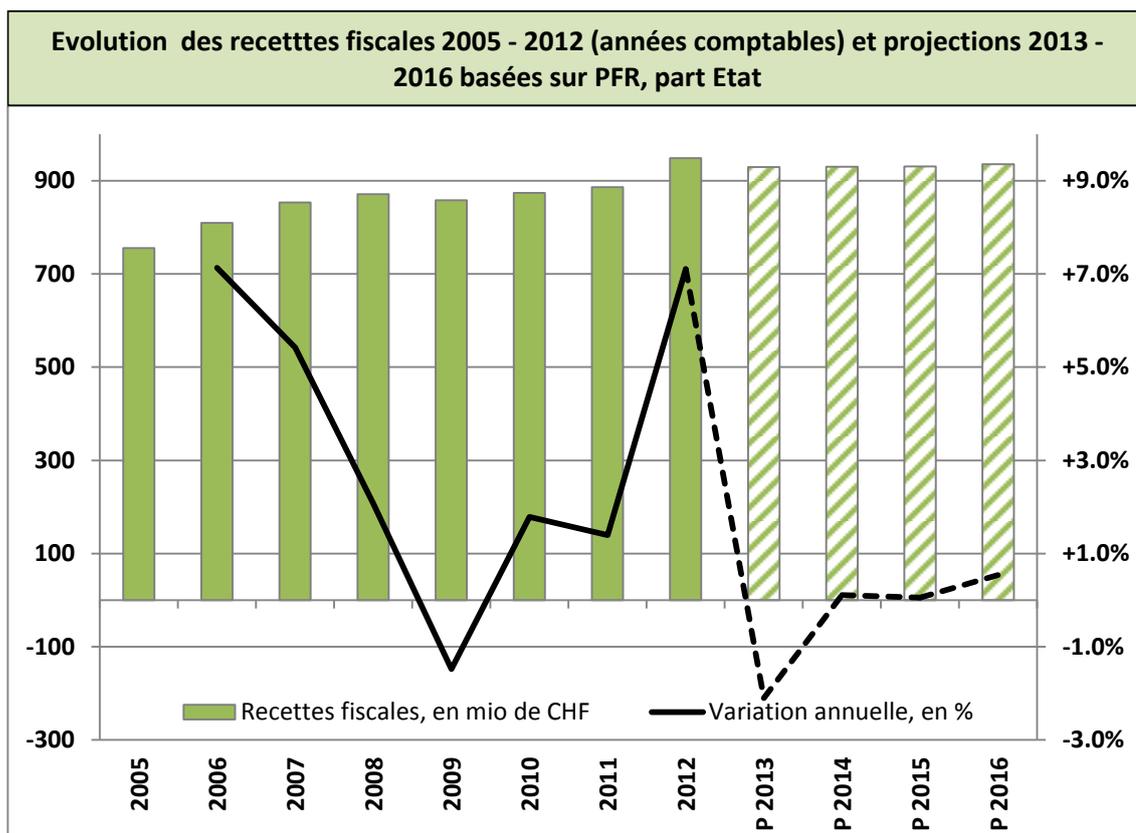
Pour la partie transports, les projections des charges pour les années 2014 – 2016 sont fondées sur les données fournies par le Service cantonal des transports.

7.1.3 Évolution des recettes fiscales

La réforme de l'imposition des personnes morales, suivie de celle de l'imposition des personnes physiques, engendre actuellement d'importants changements structurels en termes financiers pour les collectivités publiques. L'évolution des recettes fiscales, principalement dépendantes des aléas conjoncturels au cours de ces dernières années, est aussi influencée par l'entrée en vigueur progressive de ces réformes. Ces modifications législatives apportées aux règles fiscales compliquent donc la mise en œuvre de projections basées sur la variation annuelle de ces dernières années, telles qu'elles ont été utilisées dans le volet des charges liées à l'action sociale et décrites dans le point précédent.

Afin de tenir compte des contraintes évoquées ci-dessus, les recettes fiscales relatives aux années 2014 à 2016, présentées dans le graphique ci-après, proviennent des derniers éléments connus validés, soit la planification financière roulante (PFR), état au 31 décembre 2012, telle que présentée par le Service cantonal des contributions (SCCO). L'utilisation de ces chiffres permet donc d'intégrer les effets attendus des réformes fiscales relatives aux personnes physiques et morales.

Graphique 8



Concernant l'impôt à la source, les projections sont basées sur l'évolution de l'impôt des personnes physiques qui y est étroitement lié. Pour l'impôt des travailleurs frontaliers, les projections se fondent sur une relative stabilité, tant il est difficile de prévoir l'évolution de cet impôt, qui réagit fortement aux aléas conjoncturels.

La traduction chiffrée de ces différentes analyses fait apparaître une variation globale des recettes fiscales de l'Etat de -2,1% entre les années comptables 2012 et 2013 (-19 millions), +0,1 % entre 2013 et 2014 (+1 million), +0,1% entre 2014 et 2015 (+0,5million) et +0,5% entre 2015 et 2016 (+5 millions de francs). Le détail de ces chiffres est visible sur le tableau 9. La bascule opérée va concerner les périodes fiscales à partir de 2014. Sur l'exercice comptable 2014, ses effets ne concerneront que les tranches 2014, tandis que les bordereaux soldes de 2013 et des années antérieures ne seront pas impactées par la réforme.

Plus encore que les charges de l'action sociale, il est évident que l'évolution conjoncturelle influencera de façon importante les recettes fiscales, en particulier la rubrique de l'impôt des personnes morales et celle des frontaliers. A noter encore le risque croissant qui caractérise les revenus des personnes morales, devenus plus volatiles vu la nature des revenus à l'origine de la progression enregistrée dans ce domaine depuis la réforme fiscale.

7.2. Proposition de bascule d'impôt

La bascule d'impôt effectuée sur l'impôt des personnes physiques, en 2005, entre l'Etat et les communes dans le cadre du deuxième volet de désenchevêtrement des tâches a engendré une importante distorsion en termes de conséquences financières pour les

communes. Cette bascule basée sur une augmentation de 30 points d'impôt en faveur de l'Etat et une baisse de la même ampleur pour l'ensemble des communes a donné lieu à des pertes différenciées selon les caractéristiques socio-économiques des contribuables qui y résident. Ce constat est aisément compréhensible dans la mesure où la valeur d'un point d'impôt est nettement plus élevée dans les communes qui recensent une population bénéficiant de revenus situés au-dessus de la moyenne cantonale et, inversement, plus faible dans les communes où les résidents disposent, comparativement, de moyens plus faibles.

Cette bascule a donc induit un effet péréquatif non négligeable entre les communes et par conséquent fait l'objet d'une attention particulière dans les réflexions qui ont abouti aux propositions de financement des transferts de charges présentées dans le présent rapport.

Afin de corriger ces distorsions, le modèle de financement proposé est basé sur un rééquilibrage global de la clé de répartition entre l'Etat et les communes des quatre impôts qu'ils prélèvent, à savoir l'impôt des personnes physiques, l'impôt des personnes morales, l'impôt des travailleurs frontaliers et l'impôt à la source. Cette proposition de bascule permet ainsi de clarifier et de simplifier la répartition des recettes fiscales entre l'Etat et les communes. Elle s'approche également de la notion d'indice de ressources harmonisées retenu par la commission péréquation du Grand Conseil dans ses travaux relatifs à la révision de la péréquation.

Sur la base des projections effectuées et décrites précédemment, les charges supplémentaires que l'Etat devra assumer et, par conséquent, dont les communes seront dispensées qui résultent de la mutualisation de la facture sociale et de la nouvelle clé de répartition du financement des transports se montent à 38,5 millions de francs en 2014, 40,5 millions en 2015 et 42,7 millions en 2016. Pour compenser ces dépenses nouvelles, une répartition globale des impôts de 126 points pour l'Etat (63%) et de 74 points (en moyenne) pour les communes (37%) apparaît nécessaire sur la base des projections fiscales décrites ci-devant. En valeur absolue, cette bascule générerait des recettes additionnelles pour l'Etat de respectivement 39,9, 41,3 et 42,6 millions de francs en 2014, 2015 et 2016. Le tableau 9 ci-dessous précise ces différents chiffres.

Sur la base des projections, il ressort que l'opération devrait être neutre, à savoir que les charges transférées devraient être compensées par les ressources transférées.

Tableau 9

Désenchevêtrement des tâches - Mutualisation de l'action sociale et des transports							
Année	Recettes fiscales (année comptable) Part Etat, Bascule globale 126 / 74			Charges domaine social et transports (année comptable) - Part Etat			Manque à gagner ou "bénéfice" pour l'Etat
	Montant avant bascule	Montant après bascule	Différence	Montant avant bascule	Montant après bascule	Différence	
2005	755'900'000	755'900'000		205'576'660	205'576'660		
2006	809'800'000	809'800'000		234'704'671	234'704'671		
2007	853'700'000	853'700'000		239'503'228	239'503'228		
2008	871'400'000	871'400'000		285'063'406	285'063'406		
2009	858'500'000	858'500'000		308'629'805	308'629'805		
2010	873'800'000	873'800'000		314'556'807	314'556'807		
2011	886'000'000	886'000'000		309'086'232	309'086'232		
2012	948'924'000	948'924'000		320'081'853	320'081'853		
Projections 2013	929'000'000	929'000'000		331'480'950	331'480'950		
Projections 2014	930'000'000	969'909'231	+39'909'231	339'108'640	377'587'401	+38'478'760	↑ +1'430'471
Projections 2015	930'500'000	971'847'692	+41'347'692	348'199'927	388'688'602	+40'488'675	↑ +859'017
Projections 2016	935'500'000	978'147'692	+42'647'692	358'177'899	400'846'160	+42'668'261	↓ -20'569

Dans le détail, cette variante de bascule aurait les conséquences suivantes sur les recettes fiscales des communes:

- Augmentation de 4 points d'impôt des personnes physiques;
- Augmentation de 4 points d'impôt à la source;
- Diminution de 26 points (la part communale actuelle représentant 100) (ou passage de 50 à 37 % du total canton-communes) de l'impôt des personnes morales;
- Diminution de 67 points (la part communale actuelle représentant 100) (ou passage de 75 à 25 % du total canton-communes) sur l'impôt des travailleurs frontaliers.

Sur la base du budget 2013, cette bascule aurait pour conséquence un accroissement des charges pour l'Etat qui avoisinerait les 35,7 millions de francs. Décliné par domaine, le transfert de charges découlant de la prévoyance sociale se monterait à 27,2 millions de francs et celui des transports à 8,5 millions.

Il en résulte ainsi une simplification des flux financiers qui doit permettre à l'Etat, en partenariat avec les communes, d'accroître l'efficacité et la maîtrise de la dépense publique. Il ne saurait y avoir ni vainqueur ni perdant. La réforme se solde au final par une opération «win/win».

Le détail de ces chiffres, pour le budget 2013, ventilés sur les différentes prestations, figure dans le tableau 10.

7.3. Mode de financement basé sur un rééquilibrage global des impôts

Comme déjà expliqué au chapitre 3.3, le rééquilibrage du poids des différents impôts a été l'un des principaux objectifs à atteindre dans le cadre de ces travaux. Ainsi, afin de financer les 35,7 millions de francs de charges supplémentaires à la charge de l'Etat, une bascule globale des quatre types d'impôts (impôt des personnes physiques, impôt des personnes morales, impôt à la source et impôt des travailleurs frontaliers) de 126 points pour l'Etat (63%) et de 74 points (en moyenne) pour les communes (37%) permettrait de transférer la somme de 36,9 millions de francs en faveur de l'Etat, en se basant sur les chiffres de l'année fiscale 2012. La simulation chiffrée de cette proposition de bascule est présentée dans le tableau 11.

La ventilation des effets de cette proposition, commune par commune, figure dans le tableau 12. Ce tableau met en parallèle les modifications de charges et celles résultant de la nouvelle clé de répartition des impôts. Il montre aussi la moyenne des revenus fiscaux commune par commune enregistrée entre 2005 et 2010, avant la réforme de l'impôt des personnes morales.

Ce mode de financement permet donc, outre de financer les charges transférées à l'Etat, d'éliminer la distorsion résultant de la bascule d'impôt du seul impôt des personnes physiques opérée dans le cadre du deuxième désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes et d'accroître ainsi l'équité entre les communes. Les communes financeront le transfert de charges opérées sur l'Etat sur une base harmonisée, en fonction du poids respectif de chacun des impôts et non plus en fonction de l'importance du seul impôt des personnes physiques. Cette simplification de la clé de répartition permet de surcroît de consolider le socle stable de l'impôt des personnes physiques dans les communes, en leur transférant quatre points d'impôt de l'Etat, et de transférer à ce dernier, au périmètre plus grand, la part prépondérante de l'impôt des personnes morales, d'essence plus variable.

Ce choix permet aussi d'anticiper d'éventuelles réformes à venir dans la fiscalité des frontaliers, dont l'imposition à la source suggérée par le Grand Conseil risquerait sinon de générer de nouvelles distorsions à la fois dans la répartition des ressources entre l'Etat et les communes et entre les communes elles-mêmes. Il permet enfin d'éviter un développement insoutenable des disparités entre les communes, qu'il faudrait craindre avec l'évolution observée et attendue dans la fiscalité des personnes morales.

Tableau 10

Mutualisation de la facture sociale et harmonisation du financement des transports, charges déclinées selon les diverses prestations, base chiffres budget 2013 de l'Etat

	Système actuel - 2013			Clé de répartition actuelle		Nouvelle répartition - 2013			Nouvelle clé de répartition		
	Etat	Communes	Total	Etat	Communes	Etat	Communes	Total	Etat	Communes	
DSAS	Subsides LAMal totaux	52'250'000	0	52'250'000	100%	0%	39'187'500	13'062'500	52'250'000	75%	25%
	Bourses et prêts d'études	5'960'000	0	5'960'000	100%	0%	4'470'000	1'490'000	5'960'000	75%	25%
	Avances sur pensions alimentaires	700'000	0	700'000	100%	0%	525'000	175'000	700'000	75%	25%
	Prix de pension réduits - Partie SIAM	87'959'500	0	87'959'500	100%	0%	87'959'500	0	87'959'500	100%	0%
	Aide sociale	38'568'600	57'852'100	96'420'700	40%	60%	72'315'525	24'105'175	96'420'700	75%	25%
	Charges de personnel de l'aide sociale	3'550'000	5'325'000	8'875'000	40%	60%	2'218'750	6'656'250	8'875'000	25%	75%
	Mesures d'insertion socioprofessionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale	940'000	1'410'000	2'350'000	40%	60%	1'762'500	587'500	2'350'000	75%	25%
	Subventions au dispositif social ambulatoire privé	3'300'000	0	3'300'000	100%	0%	2'475'000	825'000	3'300'000	75%	25%
	Prestations complémentaires AVS/AI	73'510'300	0	73'510'300	100%	0%	73'510'300	0	73'510'300	100%	0%
	DEC	Allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative	1'022'000	1'533'000	2'555'000	40%	60%	1'916'250	638'750	2'555'000	75%
Allocations familiales dans l'agriculture		800'000	0	800'000	100%	0%	600'000	200'000	800'000	75%	25%
Mesures d'intégration professionnelle (MIP)		8'752'500	8'752'500	17'505'000	50%	50%	17'505'000	0	17'505'000	100%	0%
SOUS-TOTAL		277'312'900	74'872'600	352'185'500	78.7%	21.3%	304'445'325	47'740'175	352'185'500	86.4%	13.6%
DGT	Volet transports - infrastructures	2'151'968	795'933	2'947'901	73.0%	27.0%	2'210'926	736'975	2'947'901	75%	25%
	Volet transports-exploitation	32'182'434	22'049'665	54'232'099	59.3%	40.7%	40'674'074	13'558'025	54'232'099	75%	25%
	SOUS-TOTAL	34'334'402	22'845'598	57'180'000	60.0%	40.0%	42'885'000	14'295'000	57'180'000	75.0%	25.0%
TOTAL	311'647'302	97'718'198	409'365'500	76.1%	23.9%	347'330'325	62'035'175	409'365'500	84.8%	15.2%	
		Etat	Communes								
		Variation en CHF: +35'683'023	-35'683'023								

Tableau 11 Harmonisation de la clé de répartition des impôts entre État et communes / Incidences financières de la réforme par type d'impôt et par commune, base année fiscale 2012

NUMCOM	COMMUNE	Point d'impôt IPP 2012	Point d'impôt IPM 2012	Point d'impôt ISIS 2012	Point d'impôt IFRONT 2012	Incidences financières globales sur les recettes fiscales
1	Neuchâtel	1 115 476	1 007 352	102 206	16 705	-22 590 001
2	Hauterive	99 696	1 060	5 317	29	390 259
3	Saint-Blaise	132 096	7 272	3 321	524	312 761
4	La Tène	157 705	26 423	3 982	1 667	-166 949
5	Cornaux	44 942	11 112	1 133	169	-117 429
6	Cressier	53 873	4 784	1 329	347	70 004
7	Enges	10 724	85	58	0	40 906
8	Le Landeron	146 415	14 230	3 563	264	209 860
9	Lignières	27 075	379	326	188	85 464
10	Boudry	145 181	8 175	6 510	2 944	170 459
11	Cortailod	153 817	7 907	3 569	663	373 595
12	Milvignes	352 962	8 473	8 144	769	1 165 685
13	Peseux	165 688	9 301	10 131	803	400 434
14	Corcelles-Cormondrèche	176 785	7 727	6 541	850	467 815
15	Rochefort	38 162	391	720	131	135 394
16	Brot-Dessous	2 735	47	213	0	10 578
17	Bevaix	136 415	10 326	2 902	433	255 871
18	Gorgier	87 905	3 122	-115	98	262 523
19	Saint-Aubin-Sauges	76 327	2 125	1 805	585	212 829
20	Fresens	5 997	911	45	286	-21 248
21	Montalchez	4 716	20	76	0	18 642
22	Vaumarcus	12 765	726	488	26	32 175
23	Val-de-Travers	252 469	44 980	4 955	13 863	-1 193 342
24	La Côte-aux-Fées	11 307	3 325	342	1 612	-162 323
25	Les Verrières	14 642	1 670	159	693	-36 864
26	Val-de-Ruz	487 701	34 010	9 682	9 113	412 647
27	Valangin	10 670	160	271	23	37 838
28	Le Locle	249 628	258 901	10 252	45 947	-9 183 870
29	Les Brenets	33 729	9 135	474	7 046	-636 156
30	Le Cerneux-Péquignot	8 510	133	89	114	22 275
31	La Brévine	15 438	261	137	275	34 595
32	La Chaux-du-Milieu	11 296	176	218	83	35 189
33	Les Ponts-de-Martel	30 353	921	511	557	57 184
34	Brot-Plamboz	5 844	281	5	90	9 250
35	La Chaux-de-Fonds	1 005 071	249 392	47 985	76 034	-8 050 571
36	Les Planchettes	5 056	351	11	30	8 892
37	La Sagne	25 675	764	467	779	25 505
TOTAL		5 314 849	1 736 409	237 821	183 739	-36 900 124

Montant du transfert de charges à destination de l'Etat
35 775 523

Nouvelle bascule globale sur l'ensembles des impôts
Etat: 126
Communes: 74

Montants transférés
IPP Etat: -21 259 395
IPM Etat: +45 146 628
ISIS Etat: -951 285
IFRONT Etat: +13 964 176
TOTAL Etat: +36 900 124

Tableau 12 Mutualisation de la facture sociale et harmonisation du financement des transports / Harmonisation de la clé de répartition des impôts entre l'État et les communes / Incidences financières de la réforme par type d'impôt et par commune, base année fiscale 2012

	Moyenne des recettes fiscales 2005-2010	SITUATION 2012 AVANT DESENCHEVETEMENT						SITUATION 2012 APRES DESENCHEVETEMENT							
		IPP	IPM (après fonds transitoire)	ISIS	IFRONT	Total des recettes	Total des charges Action sociale	Total des charges Transports	IPP	IPM (après fonds définitif)	ISIS	IFRONT	Total des recettes	Total des charges Action sociale	Total des charges Transports
Etat de Neuchâtel	829'250'850	692'209'032	173'640'876	30'675'846	9'186'958	905'712'712	112'209'875	33'062'810	670'910'292	218'787'504	29'724'561	23'151'134	942'573'492	135'123'279	41'074'987
Neuchâtel	131'682'823	69'159'534	86'835'861	6'336'799	2'505'740	164'837'934	13'193'163	7'619'301	73'621'439	61'427'127	6'745'625	1'236'165	143'030'356	8'807'427	4'806'565
Hauterive	6'623'738	6'480'270	454'714	345'573	4'406	7'284'962	1'028'111	496'488	6'879'056	462'346	366'839	2'173	7'710'414	686'341	313'204
Saint-Blaise	9'118'553	8'657'886	1'184'959	202'590	78'649	10'124'083	1'286'521	592'468	9'225'616	1'012'614	215'874	38'800	10'492'904	858'849	373'753
La Tène	14'771'500	8'200'662	7'001'901	207'040	250'053	15'659'655	1'913'582	728'304	8'831'482	2'770'197	222'966	123'359	11'948'005	1'277'459	459'444
Cornaux	3'918'754	2'741'488	1'319'829	69'089	25'289	4'155'695	620'343	80'664	2'921'257	847'156	73'620	12'476	3'854'508	414'126	50'886
Cressier	4'456'393	3'986'600	795'146	98'314	52'125	4'932'185	757'846	94'645	4'202'091	690'299	103'628	25'715	5'021'733	505'919	59'706
Enges	812'908	750'660	32'261	4'093	0	787'014	101'547	9'371	793'555	44'075	4'327	0	841'956	67'790	5'912
Le Landeron	10'400'956	8'931'341	2'383'335	217'337	39'603	11'571'616	1'753'162	184'912	9'517'003	1'431'379	231'589	19'538	11'199'507	1'170'367	116'650
Lignières	1'826'524	1'841'128	128'991	22'193	28'217	2'020'528	379'713	38'218	1'949'429	182'905	23'498	13'920	2'169'752	253'487	24'109
Boudry	11'045'057	11'296'310	1'296'275	442'696	441'645	12'052'926	1'995'372	503'846	10'453'034	1'588'364	468'737	217'878	12'728'013	1'332'061	317'846
Cortailod	11'475'355	9'690'494	2'205'389	224'850	99'393	12'220'126	1'821'123	216'098	10'305'764	1'248'537	239'127	49'034	11'842'461	1'215'736	136'324
Milvignes	22'503'636	22'236'585	2'307'631	513'101	115'354	25'172'671	3'522'523	613'463	23'648'432	1'939'345	545'679	56'908	26'190'363	2'351'549	386'997
Peseux	12'206'107	11'101'120	1'397'031	678'772	120'418	13'297'341	2'271'563	444'665	11'763'873	1'469'621	719'296	59'406	14'012'196	1'516'439	280'513
Corcelles-Comondrèche	12'198'227	12'198'141	1'213'838	451'331	127'491	13'990'801	1'838'508	540'928	12'905'280	1'100'309	477'495	62'896	14'545'979	1'227'342	341'239
Rochefort	2'483'468	2'594'987	141'511	48'990	19'669	2'805'157	426'733	85'198	2'747'634	179'497	51'872	9'704	2'988'706	284'876	53'747
Brot-Dessous	167'370	177'795	23'865	13'848	0	215'508	41'488	6'141	188'736	15'508	14'701	0	218'945	27'696	3'874
Bevaix	8'813'054	9'003'396	1'335'091	191'516	64'968	10'594'971	1'505'024	174'368	9'549'057	1'197'121	203'123	32'051	10'981'352	1'004'717	109'998
Gorgier	5'086'916	5'274'301	525'285	-6'896	14'732	5'807'423	775'232	102'454	5'625'922	469'150	-7'355	7'268	6'094'984	517'525	64'632
Saint-Aubin-Sauges	5'975'153	5'342'907	556'578	126'355	87'744	6'113'583	964'101	134'908	5'648'216	556'071	133'575	43'287	6'381'148	643'610	85'105
Fresens	398'016	359'797	85'907	2'673	42'884	491'260	88'112	8'016	383'783	106'218	2'851	21'156	514'008	58'822	5'057
Montalchez	386'593	339'576	26'828	5'479	0	371'884	100'756	9'409	358'441	38'567	5'784	0	402'792	67'262	5'935
Vaumarcus	710'290	816'957	92'156	31'211	3'857	944'181	106'683	15'179	868'017	92'500	33'162	1'903	995'581	71'219	9'576
Val-de-Travers	23'469'255	18'177'753	5'275'207	356'731	2'079'377	25'889'067	4'294'989	666'114	19'187'628	4'484'188	376'549	1'025'826	25'074'191	2'867'228	420'212
La Côte-aux-Fées	1'152'150	791'521	374'863	23'974	241'733	1'432'090	176'620	17'983	836'751	290'822	25'343	119'255	1'272'171	117'907	11'344
Les Verrières	1'162'252	1'083'530	134'574	11'773	103'925	1'333'802	275'401	38'663	1'142'099	214'244	12'409	51'269	1'420'021	183'851	24'390
Val-de-Ruz	34'312'320	31'700'565	4'914'961	629'298	1'366'996	38'611'820	6'308'932	854'005	33'651'369	4'670'600	668'024	674'385	39'664'378	4'211'686	538'741
Valangin	788'126	661'545	87'613	16'823	3'505	769'486	175'830	26'482	704'225	73'360	17'908	1'729	797'222	117'380	16'706
Le Locle	37'011'939	15'976'177	21'034'429	656'122	6'892'023	44'558'751	4'032'627	1'006'512	16'974'688	16'207'163	697'130	3'400'065	37'279'046	2'692'081	634'949
Les Brenets	4'127'144	2'023'769	1'017'789	28'446	1'056'834	4'126'837	434'636	62'053	2'158'687	791'950	30'342	521'371	3'502'350	290'152	39'146
Le Cerneux-Péquignot	621'415	595'682	57'478	6'261	17'099	676'520	127'230	14'954	629'720	63'696	6'619	8'436	708'471	84'935	9'433
La Brévine	1'259'369	1'126'995	98'826	9'998	41'267	1'277'086	250'903	33'388	1'188'748	152'061	10'545	20'358	1'371'713	167'497	21'063
La Chaux-du-Milieu	867'647	790'687	84'425	15'245	12'432	882'788	183'337	25'535	835'869	90'296	16'116	6'133	948'414	122'391	16'109
Les Ponts-de-Martel	2'586'620	2'124'732	328'376	35'768	83'525	2'572'402	505'363	77'584	2'246'145	283'296	37'812	41'206	2'608'459	337'367	48'943
Brot-Plamboz	468'697	391'557	72'037	324	13'516	477'433	94'830	10'017	414'933	68'231	343	6'668	490'175	63'306	6'319
La Chaux-de-Fonds	101'558'981	70'354'986	28'565'012	3'358'947	11'405'151	113'684'095	15'109'906	6'111'702	74'375'271	21'955'795	3'550'886	5'626'541	105'508'493	10'086'997	3'855'509
Les Planchettes	455'243	379'170	88'422	800	4'445	472'836	90'088	8'750	399'392	53'765	843	2'193	456'192	60'141	5'520
La Sagne	1'979'551	1'797'225	182'485	32'666	116'810	2'129'186	376'157	51'051	1'899'923	225'881	34'533	57'626	2'217'963	251'113	32'205
Total des communes	489'231'099	347'733'825	173'640'876	15'410'127	27'560'874	564'345'703	68'928'056	21'703'839	369'032'565	128'494'248	16'361'412	13'596'698	527'484'923	46'014'652	13'691'662

8. METHODOLOGIE

Le chef du DJSF a eu l'occasion d'exposer ces nouvelles orientations à l'ensemble des communes, au cours de quatre réunions réunissant les communes par régions, en janvier et février 2013. Il a aussi présenté le projet à la Conférence des directeurs communaux des finances (CDC, organe de l'ACN) le 17 janvier 2013 et l'a évoqué lors de l'assemblée générale de l'ACN en date du 26 mars dernier. De même, les intentions ont été présentées à la Commission de gestion et des finances (CGF) du Grand Conseil le 26 janvier dernier, à la Commission désenchevêtrement en date des 11 février et 21 mars dernier et enfin à la Commission fiscalité au cours de ses réunions des 20 février et 27 mars 2013. Globalement, ce projet a recueilli un accueil favorable, même si ces commissions ne se sont pas prononcées formellement sur un projet définitif à ce stade de la procédure.

Lors de la séance à l'occasion de laquelle le projet lui a été présenté, la commission fiscalité n'a pas souhaité procéder à un vote formel au sujet de la proposition du DJSF. Néanmoins, sur la base des discussions qui ont suivi la présentation, on peut qualifier de favorable l'accueil de l'ensemble des députés, tous partis confondus, au sujet, d'une part, de la variante préconisant une mutualisation du financement des mesures en amont relevant de la prévoyance sociale et, d'autre part, du mode de financement par une harmonisation générale de la répartition entre l'Etat et les communes de l'ensemble des impôts. Parmi les remarques les plus fréquemment émises, les députés ont particulièrement apprécié le fait que les communes, l'ACN et les commissions qui en sont issues ont été largement consultées. Le principe de mutualisation à la fois des risques liés à la volatilité de certains impôts, mais également des responsabilités a également été généralement bien accueilli comme par ailleurs le fait que le projet ne remette pas en cause les Guichets sociaux régionaux, et qu'il s'inscrive en toute cohérence avec les mesures prévues dans le cadre du projet ACCORD.

Les conférences spécialisées de l'ACN (action sociale et finances) se sont encore prononcées favorablement par rapport aux orientations du projet, tout en relevant l'importance du travail à réaliser et en sollicitant un report de l'entrée en vigueur au-delà de 2014.

Le Conseil d'Etat se réjouit de l'ouverture et de l'accueil favorable recueilli de toutes parts sur les orientations de ce projet. Tout en comprenant les motivations en particulier de l'ACN, il a renoncé à reporter l'objectif d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, considérant d'abord que le régime transitoire actuel de répartition du produit de l'impôt des personnes morales prendra fin le 31 décembre 2013 et qu'une simple prorogation de ce régime n'est pas envisageable au vu de l'évolution des disparités intercommunales croissantes constatées depuis deux ans dans ce domaine. Il considère aussi que, pour ce qui concerne l'organisation du secteur social, le règlement rapide des flux financiers permettra d'entamer plus rapidement la concertation entre le canton et les communes concernant les mesures concrètes à adopter dans ce domaine pour juguler une évolution jugée inquiétante. Le règlement des flux financiers n'empêche au demeurant pas de poursuivre le dialogue sur les questions d'organisation.

9 RESULTATS DE LA CONSULTATION

Consultation auprès des communes, des partis, des associations et des services de l'Etat.

Le bouclage du dossier «désenchevêtrement» avant la fin de la législature 2009-2013 était l'un des objectifs formulés par les députés siégeant au sein de la commission désenchevêtrement, dont la dernière séance s'est tenue le 21 mars 2013. Par ailleurs, un certain nombre d'éléments prèchent en faveur d'un bouclage rapide de ce dossier: Premièrement, il est impératif qu'un régime pérenne établissant le mode de répartition de l'impôt des personnes morales entre l'Etat et les communes et entre les communes elles-mêmes entre en vigueur dès le premier janvier 2014, la solution transitoire fixée par décret du Grand Conseil arrivant à son terme cette année.

Deuxièmement, d'un point de vue strictement pratique, il est important que les communes soient fixées le plus rapidement possible au sujet des impacts potentiels de la réforme proposée, ceci afin de conduire correctement leurs exercices budgétaires.

Troisièmement, il est indéniable que le changement de paradigme qu'est en train de connaître le canton en matière de fiscalité des entreprises mène à une très forte augmentation des disparités entre les communes, disparités qui sont propres à menacer à très court terme la cohésion cantonale, comme l'expose le développement qui figure dans la deuxième partie du point 3.3 du rapport mis en consultation.

Quatrièmement, il convient de rappeler le rythme alarmant de la croissance des charges dans le domaine de la prévoyance sociale. Ce constat ne date pas d'hier, et, si rien n'est fait, ces charges sont de nature à asphyxier l'Etat, réduisant sa marge de manœuvre en matière d'investissement et de maintien du patrimoine, compromettant les prestations délivrées à la population dans tous les domaines, et menaçant la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité qui a été promise à la population neuchâteloise l'année dernière. Ce constat démontre la nécessité d'agir rapidement afin de réorganiser le domaine de la prévoyance sociale dans le but de mettre un accent plus soutenu sur les prestations dites en amont, celles qui doivent justement permettre à terme de contenir la croissance de la facture sociale. En ce sens, l'opération visée par le Conseil d'Etat dans sa proposition aux communes ne poursuit pas d'autre but que de réaménager les conditions cadres du financement de l'aide sociale en amont. Il ressort en effet que cette étape constitue un passage obligé afin de permettre aux acteurs de ce domaine de mettre en œuvre les mesures prévues dans le cadre du projet ACCORD et de la définition des mécanismes de gouvernance des guichets sociaux régionaux.

Finalement, l'urgence dans le traitement de ce dossier s'explique également par la forte interconnexion avec celui de la réforme de la péréquation intercommunale. En la matière, la commission du Grand Conseil en charge de la péréquation a en effet conditionné la poursuite des discussions à l'aboutissement des travaux qui concernent le troisième désenchevêtrement, ceci afin de les prendre en compte dans son appréciation de la proposition que lui fera le Conseil d'Etat.

Tous ces éléments expliquent le rythme soutenu auquel ont été contraints les services de l'Etat dans la finalisation du présent rapport. Ils sont également la raison pour laquelle la consultation auprès des communes, des partis et des associations a dû être menée dans un délai inhabituellement court entre le 11 avril et le 8 mai 2013 et a donné lieu au taux de réponse relativement faible exposé dans le tableau 13.

La faible participation des communes, principales concernées par le projet, s'explique également par le fait que bon nombre d'entre elles ont préféré se rallier à la position de l'ACN, qu'il est prévu de prendre en compte dans le cadre des débats parlementaires. Ces communes ne sont donc pas prises en compte dans l'analyse. Au vu des rencontres qui ont précédé la publication du prochain rapport⁵, le soutien général de l'association au

⁵ Pendant la mise en consultation du rapport, le chef du DJSF a rencontré les représentants de la CDC Finances le 22 avril 2013, et de la CDC Finances, Domaine social et Transports le 7 mai 2013.

projet semble acquis, bien que l'association se soit refusée à toute prise de position officielle avant d'avoir pu conduire une analyse approfondie.

Tableau 13 Participation à la consultation au sujet du troisième volet de désenchevêtrement

	Invités	Réponses	Taux de réponse
Communes	37	17	43.0%
Partis	11	1	9.0%
Associations	10	0	0.0%
Services de l'Etat	17	9	35.3%
Global	75	28	32.0%

Les réponses à la consultation dénotent une forte adhésion aux constats du Conseil d'Etat, comme le montre le tableau 14. Bien qu'il convienne de relativiser le poids de ce bon résultat au vu de la faible participation, il constitue néanmoins une indication positive en faveur du projet du Conseil d'Etat.

Tableau 14 Nombre d'entités consultées adhérant aux constats du Conseil d'Etat par rapport au nombre total d'entités consultées ayant répondu à la consultation par questionnaire⁶.

	Analyse des flux financiers Etat-Communes. ⁷	Analyse des comptes de l'Etat entre 2001 et 2012. ⁸	Constats dans le domaine des transports. ⁹	Constats liés à l'évolution des recettes fiscales. ¹⁰	Autres constats des autorités. ¹¹
Communes (15 réponses considérées)	11	12	13	13	12
Partis (1)	1	1	1	1	1
Associations (0)	0	0	0	0	0
Services de l'Etat (5)	4	5	2	2	5
Global (22)	16	18	16	16	18

Les principales réserves exprimées au sujet des constats sont résumées dans le tableau suivant:

⁶ Certaines entités ont préféré ne pas faire usage du questionnaire de consultation, et ne peuvent dès lors pas être considérées dans cette analyse.

⁷ Chapitre 3.1 du présent rapport.

⁸ Chapitre 3.2.

⁹ Chapitre 3.3.

¹⁰ Chapitre 7.1.3.

¹¹ Chapitre 3.3.

Tableau 15

Chapitre	Réserves exprimées	Réponses du Conseil d'Etat
3.1	L'autonomie financière des communes n'a pas augmenté.	Par autonomie financière, on entend la capacité des communes à disposer librement des ressources financières à leur disposition, conséquence de la clarification des compétences suite aux premières et deuxièmes étapes de désenchevêtrement.
3.1	Il est erroné de prendre en compte les charges de prévoyance sociale dans leur globalité dans l'analyse des comptes de l'Etat car les prestations considérées dans le projet ne concernent qu'une fraction de l'éventail complet des prestations de prévoyance.	Les tendances haussières se retrouvent si l'on considère uniquement les charges considérées dans le projet. Le Conseil d'Etat se tient à la disposition de la commission compétente pour plus de détails.
3.1	La nouvelle proposition règle les flux d'argent mais n'adresse pas les responsabilités ni les objectifs et contraintes pour les transports et le domaine social.	Voir réponse du Conseil d'Etat au sujet des réserves formulées sur les propositions du Conseil d'Etat.
3.1	Le désenchevêtrement n'est pas une opération blanche. En effet, les communes se sont allégées de charges dont l'évolution est particulièrement dynamique (p. ex. santé, formation, établissements spécialisés).	Ce constat repose sur l'analyse scientifique conduite par le professeur Dafflon et dont les conclusions ont recueilli l'adhésion du Conseil d'Etat.
3.3	Le partage des responsabilités n'est pas un bon concept de gestion.	Voir réponse du Conseil d'Etat au sujet des réserves formulées sur les propositions du Conseil d'Etat.
3.4	L'échec du RER en votation n'est pas lié à la facture imposée aux communes.	Le Conseil d'Etat demeure d'avis que l'échec du projet est dû à un ensemble de facteurs au rang desquels figure notamment la charge imposée aux communes.

De manière similaire, les résultats de la consultation font état d'une large adhésion par rapport aux propositions du Conseil d'Etat (tableau 16). Ici également, il convient de souligner que, bien qu'ils constituent une indication positive en faveur du projet du Conseil d'Etat, leur valeur reste relative au vu de la faible participation à la consultation.

Tableau 16 : Nombre d'entités consultées adhérant aux propositions du Conseil d'Etat par rapport au nombre total d'entités consultées ayant répondu à la consultation par questionnaire¹².

	Mutualisation de la facture sociale. ¹³	Harmonisation du financement des transports. ¹⁴	Financement des charges transférées par rééquilibrage global des impôts. ¹⁵	Mise en œuvre de la première étape du projet de redistribution de la part communale de l'IPM. ¹⁶
Communes (15 réponses considérées)	11	13	14	11
Partis (1)	1	1	1	1
Associations (0)	0	0	0	0
Services de l'Etat (5)	5	4	4	4
Global (22)	17	18	19	16

Les principales réserves sont exposées dans le tableau suivant :

Tableau 17:

Chapitre	Réserves exprimées	Réponses du Conseil d'Etat
4	Le volet du projet qui prévoit le partage des compétences entre l'Etat et les communes dans le domaine social n'est pas suffisamment travaillé.	L'objectif général de la solution mise en consultation vise uniquement à régler les problématiques liées aux flux financiers Etat-communes dans les domaines de l'action sociale et des transports et à poser les bases pour, dans un deuxième temps, attaquer les questions d'organisation et de gouvernance, notamment dans le domaine social.
4	Toutes les charges du centre financier AVS/AI doivent être intégrées dans la facture sociale.	Le Conseil d'Etat préconise de se limiter aux dépenses qui ont un effet en amont immédiat sur la facture de l'aide sociale et/ou pour lesquelles les communes sont impliquées dans la prise de décision par le biais des GSR.
4	Toutes les charges du fonds d'intégration professionnelle doivent être intégrées dans la facture sociale.	Le Conseil d'Etat n'est à priori pas fermé à cette idée, et prévoit de la reprendre dans le cadre de la réflexion qui accompagnera le rapport de situation qu'il prévoit de rédiger après deux exercices.
-	En matière de répartition de la part communale de l'IPM, il faut viser 50% à la commune siège et 50% au prorata de la population.	Les éléments qui constituent la clé de répartition, à savoir la commune d'implantation, le nombre d'habitants et le nombre d'emploi sis sur le sol de la commune ont été validés au cours d'une précédente consultation et le Conseil d'Etat ne souhaite pas revenir sur cette clé. En ce qui concerne la part d'impôt attribuée à la commune siège, le Conseil d'Etat est prêt à considérer, si cet élément est formellement proposé au cours du processus parlementaire, une

¹² Voir remarque relative au tableau 14 (adhésion aux constats du Conseil d'Etat).

¹³ Chapitre 4.

¹⁴ Chapitre 5.

¹⁵ Chapitres 7.2 et 7.3.

¹⁶ Voir annexe.

		approche progressive prévoyant le passage à terme à une part à 50%. Le Conseil d'Etat prévoit en tous les cas de le considérer dans le cadre du rapport d'étape qu'il prévoit de publier après deux exercices.
-	Le projet comporte un risque majeur pour l'Etat car il prévoit la cantonalisation d'une part de l'impôt des personnes morales en échange, notamment, d'un transfert aux communes d'une part de l'impôt des personnes physiques. En la matière, l'impôt des personnes morales étant par nature plus volatile, il est conseillé d'explorer la possibilité de prémunir l'Etat de ce risque en constituant une réserve conjoncturelle telle que le prévoit la nouvelle Loi sur les finances de l'Etat et des communes.	Le Conseil d'Etat a pris note de cette réserve, qui sera traitée dans le cadre de la rédaction finale de la nouvelle loi sur les finances.

En conclusion, même si le faible taux de participation à la consultation est à regretter, il s'explique au vu des objectifs fixés par le Grand Conseil et par les éléments d'urgence dont il est fait état dans le présent rapport. La consultation fait néanmoins état d'une adhésion très nette, sinon nombreuse, aux constats et aux propositions du Conseil d'Etat, adhésion qui semble confirmée par les échanges informels entretenus durant la période de la consultation, notamment avec l'ACN. Le Conseil d'Etat juge également utiles les enseignements qu'elle a permis de tirer, qui ont donné lieu à la rédaction d'éléments complémentaires permettant de préciser certains éléments au regard des réserves exprimées.

10 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Le projet de loi regroupe dans un acte législatif unique l'ensemble des modifications découlant du troisième volet du désenchevêtrement des tâches. Dans le détail, cet acte contient les modifications apportées à neuf lois, ainsi qu'un décret qui fixe le coefficient des impôts directs cantonal et communal dus par les personnes physiques. Le présent rapport est aussi accompagné d'une loi portant sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéficiaire et le capital des personnes morales entre les communes.

Décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques.

Ce décret fixe le coefficient de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques en se référant à l'impôt de base selon les articles 3, 40 et 53 de la loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000 (LCdir, RSN 631.0). Ce décret fixe en son article premier le coefficient de l'impôt cantonal direct à 126% de l'impôt de base, alors qu'il était jusqu'à ce jour à 130% de l'impôt de base. Cette bascule de 4% de l'impôt direct est effectuée au profit de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques. Comme chaque commune demeure libre de fixer son coefficient d'impôt, le projet de décret stipule en son article 2 que l'impôt communal direct sur les personnes physiques de chaque commune est augmenté de 4% de l'impôt de base à compter de 2014, les Conseils généraux demeurant cependant libres de fixer un autre coefficient. Ainsi, l'opération s'avérera «blanche» pour le contribuable si le Conseil général ne fixe pas un autre coefficient.

Loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), du 19 juin 1978 (RSN 213.221)

Article 11a

Cette nouvelle disposition énonce le principe que le montant total net des avances d'entretien, soit la différence entre le montant total des avances accordées et celui des avances recouvrées, fait l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes à raison de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge de l'ensemble des communes.

Article 11b

Dans cette nouvelle disposition, il est précisé que la part incombant aux communes est répartie entre elles selon la population.

Article 11c

Cet article porte sur la délégation de compétence au Conseil d'Etat de régler les modalités de versement de la part des communes à l'Etat.

Loi sur les aides à la formation (LAF), du 19 février 2013 (FO N°10 du 8 mars 2013)

Article 35

Cette nouvelle disposition énonce le principe que le montant total net des bourses d'étude, d'apprentissage et de formation accordées, après déduction des subventions fédérales, fait l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes à raison de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge de l'ensemble des communes.

Art. 35a

Dans cette nouvelle disposition, il est précisé que la part incombant aux communes est répartie entre elles selon la population.

Art. 35b

Cet article porte sur la délégation de compétence au Conseil d'Etat de régler les modalités de versement de la part des communes à l'Etat.

Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995 (RSN 821.10)

Art. 29a

Cette nouvelle disposition énonce le principe que les subsides pour la réduction des primes dues pour l'assurance obligatoire des soins par les assurés de condition économique modeste, après déduction des subventions fédérales, font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes à raison de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge de l'ensemble des communes.

Art. 29b

Dans cette nouvelle disposition, il est précisé que la part incombant aux communes est répartie entre elles selon la population.

Art. 29c

Cet article porte sur la délégation de compétence au Conseil d'Etat de régler les modalités de versement de la part des communes à l'Etat.

Par la même occasion, il est prévu d'abroger la modification temporaire du 4 décembre 2012 apportée à la LILAMal concernant le subside des personnes bénéficiaires de l'aide matérielle en 2014.

Loi d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales (LILAFam), du 3 septembre 2008 (RSN 822.10)

Article 24a

Cette nouvelle disposition énonce le principe que les dépenses à la charge du canton, dans le domaine des allocations versées aux travailleurs agricoles, sont réparties à raison de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge des communes, la part incombant aux communes étant répartie selon la population.

Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004 (RSN 813.10)

Article 63

Contrairement à aujourd'hui, la participation financière du canton prévue par la LACI à l'exécution, aux mesures et, cas échéant, aux indemnités de l'assurance-chômage, ainsi que les dépenses entraînées par les mesures cantonales d'intégration professionnelle, supportées aujourd'hui à raison de 50% par l'Etat et de 50% par l'ensemble des communes, seront dorénavant entièrement financées par l'Etat.

Loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000

Article 3a (nouveau)

De manière analogue à l'impôt sur les personnes physiques, le présent article dispose que les impôts directs cantonal et communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales sont déterminés d'après un barème unique de référence et que l'impôt ainsi déterminé est l'impôt de base. Le coefficient de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 126% de l'impôt de base. Cet impôt de base et le coefficient d'impôt ne s'appliquent cependant ni à l'impôt à la source ni à l'impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales ni encore à celui des immeubles des institutions de prévoyance.

La référence à un impôt de base permet ainsi de modifier la clé de répartition de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre l'Etat et les communes sans toucher aux taux figurant dans la loi, qui demeurent inchangés.

Articles 94, 94d et 94e

Ces articles sont modifiés en ce sens qu'en lieu et place de définir le calcul du taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives à partir de l'année 2016 ainsi que pour les années 2014 et 2015, ils définissent dorénavant le calcul du taux de base de l'impôt sur le bénéfice desdites sociétés. Pour calculer l'impôt cantonal sur le bénéfice des sociétés, il conviendra de multiplier l'impôt de base déterminé en application des taux figurant aux articles 94, 94d et 94e par le coefficient de l'impôt cantonal visé à l'article 93a.

Article 108

Cet article est modifié en ce sens qu'en lieu et place de définir le calcul du taux d'impôt sur le capital des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives, il définit dorénavant le calcul du taux de base de l'impôt sur le capital desdites sociétés. Pour calculer l'impôt cantonal sur le capital des sociétés, il conviendra de multiplier l'impôt de base déterminé en application du taux figurant à cet article par le coefficient de l'impôt cantonal visé à l'article 107a.

Article 269

Cet article fixe le coefficient d'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales en l'arrêtant à 74% de l'impôt de base défini aux articles 94, 94d, 94e et 108. Les communes n'ont aucune latitude relative à la fixation de ce coefficient.

Décret approuvant une modification apportée à l'accord signé le 11 avril 1983 par le Conseil fédéral et par le Gouvernement de la République française relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers d'une part, concernant la compensation financière prévue par cet accord d'autre part, du 24 mars 1986 (RSN 638.3)

Article 2

Cet article fixe la répartition, entre l'Etat et la commune du lieu où s'exerce l'activité personnelle du travailleur frontalier, de la compensation financière versée par la France en application de l'accord relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers et la compensation financière versée à l'Etat. Si aujourd'hui, l'Etat participe à raison de 25% à ce produit et ladite commune à raison de 75%, les parts respectives de l'Etat et de la commune du lieu d'activité du travailleur frontalier seront dorénavant fixées à 63% et 37%.

Article 3

Cet article fixe la répartition, entre l'Etat et la commune de domicile, de la compensation financière versée par l'Etat à la France en application de l'accord relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers et la compensation financière versée à la France. Si aujourd'hui, l'Etat participe à raison de 25% à ce financement et la commune de domicile du travailleur frontalier à raison de 75%, les parts respectives de l'Etat et de ladite commune seront dorénavant fixées à 63% et 37%.

Loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996 (RSN 765.1)

Article 29

Le financement des indemnités concernant le trafic régional et le trafic local, déjà uniformisé dans le cadre du deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, est modifié et réparti à raison de 75% à la charge de l'Etat et de 25% à la charge des communes. Le principe du pot commun et les modalités de répartition des dépenses entre les communes sont maintenus. L'ensemble des prestations de même nature, qu'elles émarginent au trafic régional ou au trafic local, ainsi que les coûts d'amortissement planifiés seront dorénavant financées selon une même clé de répartition. Seuls demeurent financés exclusivement par l'Etat les prêts conditionnellement remboursables accordés aux entreprises pour financer les dépenses d'infrastructures.

Loi sur l'action sociale (LASoc), du 25 juin 1996 (RSN 831.0)

Article 12a

Avec cette nouvelle disposition, il est créé un comité de pilotage de la facture sociale chargé d'analyser l'évolution des prestations et des coûts liés aux domaines de la prévoyance sociale qui sont mutualisés entre l'Etat et les communes.

Ces prestations sociales mutualisées dans le cadre de la facture sociale sont nommément énumérées. Elles concernent l'aide sociale, les subsides pour les primes de l'assurance obligatoire des soins, les bourses d'études, d'apprentissage ainsi que de perfectionnement et de reconversion professionnels, les avances de contributions d'entretien, les subventions aux organismes privés du domaine social ambulatoire, à l'image de Caritas et du Centre social protestant (CSP) et les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative.

Article 12b

Le nouveau comité de pilotage est formé d'un conseiller communal pour chacune des régions desservies, soit huit en l'état, et de quatre représentants de l'Etat. Il est prévu que

les communes proposent leur représentant au Conseil d'Etat, lequel désigne formellement lesdits représentants de même que les représentants de l'Etat. Ces derniers pourraient être les chefs des départements en charge des affaires sociales, de l'emploi ou des finances, ou des représentants de ces derniers, par exemple le ou la secrétaire général(e) des départements concernés ou les chefs de service concernés, par exemple celui de l'action sociale. Les chefs des services concernés par la facture sociale, même s'ils ne sont pas officiellement désignés membres du comité de pilotage, peuvent être invités à participer aux séances du comité de pilotage.

Article 12c

Le comité de pilotage servira de plate-forme d'échange et d'information réciproque entre représentants cantonaux et communaux sur la politique sociale. Il permettra à ses représentants d'émettre des propositions sur toutes les questions relatives aux domaines concernés par la facture sociale, d'être informés et consultés lors de décisions importantes dans les domaines concernés, enfin il leur permettra aussi de procéder à un examen régulier de la facture sociale.

Article 65

La répartition des dépenses nettes de l'aide matérielle, du financement des programmes d'insertion et des contributions aux organismes privés chargés de prestations sociales est ici aussi calquée sur la même base que les autres prestations sociales mutualisées, soit 75% à la charge de l'Etat et 25% à la charge de l'ensemble des communes.

De leur côté, les frais de personnel des services sociaux et des guichets sociaux régionaux sont répartis à raison de 75% à la charge de l'ensemble des communes et de 25% à la charge de l'Etat.

Loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes

Article premier

Il est prévu que chaque commune conserve 70% du produit de l'impôt des personnes morales qu'elle perçoit sur son territoire, le 30% restant étant appelé à être redistribué entre l'ensemble des communes. La moitié de cette part est redistribuée entre les communes selon la population et l'autre selon le nombre d'emplois recensés. Il est prévu de se fonder sur les dernières données disponibles aussi bien pour le recensement de la population que le nombre d'emplois, données qui devraient pouvoir être mises à jour chaque année.

11. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS

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

12. INCIDENCES FINANCIERES

Les adaptations induites par ce projet de réforme occasionneront un transfert de charges des communes à l'Etat de l'ordre de 40 millions de francs par an. Parallèlement, l'harmonisation de la clé de répartition des impôts entre l'Etat et les communes apportera des recettes supérieures de l'ordre de 40 millions de francs par an à l'Etat. Nous nous référons plus particulièrement au chapitre 7 relatif aux conséquences financières.

13. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Les effets sur les communes, plus particulièrement sur les finances des communes, sont exactement inverses à celles précédemment décrites pour l'Etat. Les communes transféreront globalement 40 millions de charges par an à l'Etat, charges qui seront compensées par un transfert de ressources fiscales du même ordre. Les effets qu'aurait la réforme si elle avait concerné la période fiscale 2012 ont été précisés dans le tableau 12. Il n'est pas possible de ventiler les projections faites pour les exercices 2014 à 2016 sur la variation des charges et des recettes à l'échelle de l'Etat sur les différentes communes. Nous nous référons ici aussi au chapitre 7 relatif aux conséquences financières.

14. VOTE DU GRAND CONSEIL

La loi portant adaptation de la législation cantonale au troisième volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes entraîne pour le canton des nouvelles dépenses renouvelables variant entre 39,3 et 43,5 millions de francs annuellement pour ces prochaines années (cf. chiffre 7.2). Ces montants étant supérieurs à la limite de 500.000 francs prévue par l'article 4 de la loi sur les finances, l'adoption de la loi est soumise à la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil. Par ailleurs, cette même loi entraîne pour l'Etat une augmentation des recettes fiscales variant entre 38,0 et 44,3 millions de francs annuellement pour ces prochaines années (cf. chiffre 7.2). Ces montants étant supérieurs à la limite de 5 millions de francs prévue à l'article 4 de la loi sur les finances, l'adoption de la loi est, pour ce deuxième motif également, soumise à la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

La loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes n'entraîne pour l'Etat ni dépenses nouvelles ni variation des recettes fiscales. Son adoption est soumise à la majorité simple.

15. CONCLUSION

Avec ce projet, le Conseil d'Etat entend clarifier et simplifier les flux financiers entre l'Etat et les communes dans deux domaines clés de l'action publique, la prévoyance sociale et les transports. Il a acquis la conviction que cette clarification ne passait pas, dans ces deux domaines, par une cantonalisation avec transfert à l'Etat de toute la responsabilité et de toutes les charges qu'ils génèrent, accompagnée d'un désengagement des communes, ni d'ailleurs par un transfert aux communes de la responsabilité financière et opérationnelle intégrale et complète. Aussi bien l'Etat que les communes sont étroitement impliqués dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques qui doivent être portées de façon coordonnée par les deux niveaux institutionnels.

Ainsi, la mutualisation de l'ensemble de la facture sociale entre l'Etat et les communes selon une même clé de répartition, 75% à la charge de l'Etat et 25% à la charge des communes, créera les conditions pour mettre sur pied une gouvernance partagée et les outils qui permettront de maîtriser et de juguler ensemble l'augmentation

disproportionnée du nombre de familles qui doivent recourir à l'aide sociale et des charges qui en découlent pour les collectivités. La même clé de répartition des charges dans le domaine des transports permettra de tenir compte de ce qui donne satisfaction, le pot commun, de simplifier les flux financiers entre l'Etat et les communes et d'éviter de financer des prestations de même nature selon des règles différentes. Cette réforme entraînera au final un transfert de charges des communes à l'Etat de l'ordre de 40 millions de francs par an, selon les projections réalisées par le service de statistique.

Il est prévu de la financer par une harmonisation de la clé de répartition entre État et communes de l'ensemble des impôts, sur une base de 126 points à l'Etat et 74 points (en moyenne) aux communes. Cette réforme élimine la distorsion résultant de la bascule d'impôt opérée en 2005 et qui a touché le seul impôt des personnes physiques, favorisant d'autant les communes dont les recettes fiscales reposent en particulier sur les personnes morales dont l'impôt n'a pas été concerné par la bascule. Ainsi, que les recettes des communes reposent sur l'impôt des personnes physiques, celui des personnes taxées à la source, celui des personnes morales ou celui des frontaliers, le rapport entre la part perçue par l'Etat et celle perçue par la commune sera en moyenne (les communes conservant la latitude d'adapter leur taux d'imposition pour les personnes physiques) le même, quel que soit l'impôt considéré. S'agissant des deux principaux impôts, cette réforme entraîne de fait une bascule de 2% de l'impôt des personnes physiques de l'Etat aux communes et une bascule de 13% de l'impôt des personnes morales des communes à l'Etat afin de parvenir à la clé de répartition de 126/74, laquelle permet de financer les charges transférées des communes à l'Etat. C'est une opération blanche au final pour les finances de l'Etat et celles des communes.

Cette harmonisation de la clé de répartition permet de surcroît de consolider le socle stable de l'impôt des personnes physiques dans les communes, en transférant quatre points d'impôt de l'Etat aux communes, soit 2%, et de transférer à l'Etat, au périmètre plus grand, la part prépondérante de l'impôt des personnes morales, d'essence plus variable. Elle s'inspire de surcroît du même paradigme retenu dans le projet de réforme de la péréquation, lequel entend prendre en compte l'ensemble des ressources fiscales communales.

Cette réforme est aussi en adéquation avec l'évolution observée depuis la réforme de l'impôt des personnes morales qui a vu certaines entreprises rapatrier des bénéficiaires importants sur le canton de Neuchâtel sans lien avec la réalité de leur implantation locale. Il est dès lors plus logique que ces recettes profitent à la collectivité cantonale dans une plus large mesure. Néanmoins, il est important de maintenir un lien fort entre le siège ou l'établissement d'une entreprise et l'impôt des personnes morales de façon à entretenir la motivation des communes à déployer des efforts pour accueillir et voir se développer les entreprises sur leur sol.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose, en complément à ses propositions de désenchevêtrement, de modifier le projet de nouvelle répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales à la conception duquel ont participé les principales communes contributrices au titre de l'impôt des personnes morales. Le Conseil d'Etat propose ainsi de s'en tenir à la première étape de son projet pour tenir compte de la réduction de la part communale de l'impôt des personnes morales. Ainsi, la commune siège conservera 70% de la part communale de l'impôt des personnes morales, le solde de 30% étant réparti paritairement selon la population et le nombre d'emplois recensés dans les communes. Le passage automatique à une seconde étape et à une clé de répartition de 50% à la commune siège et de 25% redistribué selon la population et 25% selon le nombre d'emplois est pour l'heure abandonné. Le Grand Conseil devra valider, d'ici quelques années, le passage éventuel à cette seconde étape, sur la base du rapport d'évaluation et de bilan des différentes réformes en cours dressé par le Conseil d'Etat.

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

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

Neuchâtel, le 22 mai 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

**Loi
portant adaptation de la législation cantonale au troisième
volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les
communes**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 mai 2013,
décrète:*

I

Le décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques est adopté conformément au texte de l'annexe 1.

II

La modification du droit en vigueur est réglée dans l'annexe 2

III

¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, La secrétaire générale,

Décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 3 de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 mai 2013,

décrète:

Impôt cantonal
direct

Article premier Dès l'année 2014, le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques est diminué de 4 points et fixé à 126% de l'impôt de base selon les articles 3, 40 et 53 LCdir.

Impôt communal
direct

Art. 2 ¹En dérogation à l'article 3, alinéa 5, LCdir, les coefficients de l'impôt communal direct dû par les personnes physiques dès l'année 2014 sont fixés au niveau des coefficients fixés par les Conseils généraux pour 2014, augmentés de 4 points.

²Chaque Conseil général peut toutefois fixer un autre coefficient, qui remplace alors le coefficient fixé par le présent décret.

³L'article 58, alinéa 3, de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964, est réservé.

Abrogation du droit
en vigueur

Art. 3 Le décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques, du 1^{er} septembre 2004, est abrogé.

Les actes législatifs suivants sont modifiés comme suit:

1. Loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), du 19 juin 1978 (RSN 213.221)

Art. 11a (nouveau)

Répartition des dépenses entre l'Etat et les communes

Le montant total net des avances des contributions d'entretien accordées est supporté à raison de 75% par l'Etat et de 25% par l'ensemble des communes.

Art. 11b (nouveau)

Répartition des dépenses entre les communes

La part incombant aux communes est répartie entre elles en fonction de la population.

Art. 11c (nouveau)

Modalités

Le Conseil d'Etat fixe les modalités du versement de la part des communes à l'Etat.

Art. 12, note marginale

Modification du droit antérieur

Art. 13, note marginale

Promulgation et exécution

2. Loi sur les aides à la formation (LAF), du 19 février 2013

Art. 35, note marginale, al. 1 et 2

Répartition des dépenses entre l'Etat et les communes

¹Le montant total net des bourses accordées est supporté à raison de 75% par l'Etat et de 25% par l'ensemble des communes.

²Abrogé

Art. 35a (nouveau)

Répartition des dépenses entre les communes

La part incombant aux communes est répartie entre elles en fonction de la population.

Art. 35b (nouveau)

Modalités

Le Conseil d'Etat fixe les modalités du versement de la part des communes à l'Etat.

3. Loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000 (RSN 631.0)

Art. 3a (nouveau)

Impôt de base et coefficient d'impôt pour les personnes morales dès 2014

¹Les impôts directs cantonal et communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales sont déterminés d'après un barème unique de référence (art. 94, 94d, 94e et 108).

²L'impôt ainsi déterminé est l'impôt de base.

³Le coefficient de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 126% de l'impôt de base selon les articles 94, 94d et 94e.

⁴L'impôt de base et le coefficient d'impôt ne s'appliquent pas aux impôts suivants:

a) l'impôt à la source;

b) l'impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et l'impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance.

Art. 94, al. 1

¹L'impôt de base sur le bénéfice ... *(suite inchangée)*

Art. 94d, al. 1

¹L'impôt de base sur le bénéfice ... *(suite inchangée)*

Art. 94e, al. 1

¹L'impôt de base sur le bénéfice ... *(suite inchangée)*

Art. 108, al. 1 et 2

¹L'impôt de base sur le capital... *(suite inchangée)*.

²L'impôt de base sur le capital... *(suite inchangée)*.

Art. 269, alinéa unique

L'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est calculé conformément au barème unique de référence prévu pour l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales multiplié par le coefficient de 74%.

4. Décret approuvant une modification apportée à l'accord signé le 11 avril 1983 par le Conseil fédéral et par le Gouvernement de la République française relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers d'une part, concernant la compensation financière prévue par cet accord d'autre part, du 24 mars 1986 (RSN 638.3)

Art. 2, al. 1 à 3

¹L'Etat participe à raison de 63% au produit ... (*suite inchangée*).

²Le 37% restant ... (*suite inchangée*).

³Si ce lieu est situé hors canton, le 37% restant ... (*suite inchangée*).

Art. 3, al. 1 et 2

¹(*Début de phrase inchangé*) ... est prise en charge à raison de 37% par la commune du domicile.

²(*Début de phrase inchangé*)... avec une autre commune neuchâteloise, le 37% en question est réparti... (*suite inchangée*).

5. Loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996 (RSN 765.1)

Art. 29, al. 1 et 2

¹La part cantonale de la subvention (indemnité) concernant le trafic régional et le trafic local est supportée à raison de 75% par l'Etat et de 25% par l'ensemble des communes selon la répartition prévue à l'article suivant.

²Abrogé

Art. 36, al. 2

²Le montant de la subvention est pris en charge à raison de 75% par l'Etat et de 25% par l'ensemble des communes.

6. Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004 (RSN 813.10)

Art. 63, note marginale, al. 1 et 2

Participation
financière du
canton

¹(*Début de phrase inchangé*) ... sont supportées entièrement par l'Etat.

²Abrogé

Art. 64, note marginale, al. 1

Fonds pour
l'intégration
professionnelle

¹Pour couvrir les dépenses incombant à l'Etat en vertu de l'article 63, il est créé un fonds pour l'intégration professionnelle.

Art. 65

Abrogé

7. Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995 (RSN 821.10)

Titre précédant l'article 29a (nouveau)

Section 4: Financement

Art. 29a (nouveau)

Répartition des dépenses entre l'Etat et les communes

Le montant total net des subsides accordés pour la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins est supporté à raison de 75% par l'Etat et de 25% par l'ensemble des communes.

Art. 29b (nouveau)

Répartition des dépenses entre les communes.

La part incombant aux communes est répartie entre elles en fonction de la population.

Art. 29c (nouveau)

Modalités.

Le Conseil d'Etat fixe les modalités du versement de la part des communes à l'Etat.

Modification temporaire du 4 décembre 2012, al. 2

²Abrogé

8. Loi d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales (LILAFam), du 3 septembre 2008 (RSN 822.10)

Art. 24, note marginale (nouvelle)

Renvoi

Art. 24a (nouveau)

Financement

¹La part des dépenses à charge du canton est supportée à raison de 75% par l'Etat et de 25% par l'ensemble des communes.

²La part incombant aux communes est répartie entre elles en fonction de la population.

³Le Conseil d'Etat fixe les modalités du versement de la part des communes à l'Etat.

9. Loi sur l'action sociale (LASoc), du 25 juin 1996 (RSN 831.0)

Art. 12a (nouveau)

Comité de pilotage de la facture sociale
1. Généralités

¹Le Conseil d'Etat nomme au début de chaque période administrative un comité de pilotage de la facture sociale chargé d'analyser l'évolution des prestations et des coûts liés aux domaines de la prévoyances sociale qui font l'objet d'une mutualisation de la prise en charge des dépenses entre l'Etat et les communes.

²Par facture sociale, il faut entendre les charges de la prévoyance sociale qui sont mutualisées. Leur financement est partagé entre les communes et l'Etat dans les domaines suivants:

a) aide sociale;

b) subsides pour les primes de l'assurance obligatoire des soins;

- c) bourses d'études et d'apprentissage ainsi que de perfectionnement et de reconversion professionnels;
- d) avances de contributions d'entretien;
- e) subventions aux organismes privés du social ambulatoire;
- f) allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative;

Art. 12b (nouveau)

2. Composition

¹Le comité de pilotage est composé d'un conseiller communal pour chacune des régions desservie par un guichet social régional reconnu, sur proposition des communes, et de quatre représentants de l'Etat.

²Les membres du comité de pilotage sont désignés par le Conseil d'Etat.

³Le comité de pilotage est présidé par un représentant de l'Etat.

⁴Les chefs des entités de l'administration concernées par la facture sociale peuvent être invités aux séances du comité de pilotage.

Art. 12c (nouveau)

3. Compétences

Le comité de pilotage est compétent pour:

- a) donner son avis lors des consultations sur l'adoption ou la modification de lois et règlements d'application concernant les domaines concernés par la facture sociale;
- b) être informé et consulté lors de décisions importantes dans les domaines concernés par la facture sociale;
- c) émettre des propositions sur les questions générales relatives aux domaines concernés par la facture sociale;
- d) procéder à un examen régulier de la facture sociale;
- e) servir de lieu d'information réciproque et d'échange entre l'Etat et les communes sur la politique sociale.

Art. 65, al. 1; al. 2 (nouveau)

¹La somme totale des dépenses nettes de l'aide matérielle accordée par les autorités d'aide sociale du canton, le financement des programmes d'insertion et les contributions au sens de l'article 19 sont supportés à raison de 75% par l'Etat et de 25% par l'ensemble des communes.

²Les frais de personnel des services sociaux et des guichets sociaux régionaux, à l'exception des frais de personnel des agences AVS/AI, sont supportés à raison de 75% par l'ensemble des communes et de 25% par l'Etat.

Loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 mai 2013,
décrète:*

Article premier Le 30% du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est redistribué entre toutes les communes, pour moitié en proportion de la population de chacune d'elles et pour moitié en proportion du nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'elles.

Art. 2 Le Conseil d'Etat règle les modalités d'application de la présente loi.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

²Le 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, La secrétaire générale,

Nouveau mode de redistribution de la part
communale de l'impôt des personnes
morales *Années 2014-2017*

Projet de rapport

Juillet 2012

*Secrétariat général du DJSF
Service des communes
Service des contributions*

Sommaire

1. Introduction.....	
1.1. Historique	
1.2. Description du fonds provisoire actuel	
2. Travaux du groupe de travail	
2.1. Mise en place du groupe de travail	
2.2. Évolution des débats (choix des indicateurs, puis de la pondération)	
3. Solution proposée.....	
3.1. Contexte	
3.2. Description des indicateurs retenus	
3.3. Description de la clé de répartition proposée	
3.4. Méthode d'évaluation des recettes des personnes morales	
3.5. Discussion des effets de la solution proposée	
3.6. Rapport de situation en 2017	
4. Conclusions politiques	
5. Tableaux annexes	

1. Introduction

1.1. Historique

Le canton de Neuchâtel, de canton à fort potentiel de ressources au cours des années 1960, a rejoint, dans le sillage de la crise des années 1970 dont a été victime en particulier le secteur de l'horlogerie dont il est fortement dépendant, le peloton des cantons à faible potentiel de ressources.

Canton au tissu urbain s'il en est, devant faire face à des charges plutôt élevées en regard de la moyenne suisse, le canton de Neuchâtel a développé une fiscalité élevée aussi bien pour les personnes physiques que pour les personnes morales.

Comme il a développé une politique de promotion économique fondée sur les allègements fiscaux offerts aux entreprises qui venaient s'installer, plusieurs entreprises provenant de l'extérieur du canton présentaient des bénéfices partiellement ou totalement exonérés d'impôts cantonaux sur les personnes morales en raison de la politique de promotion poursuivie depuis lors. La réforme de la péréquation financière fédérale et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ont changé la donne. La situation est devenue précaire, car l'indice de ressources calculé par la Confédération est fondé sur la masse imposable, qui tient compte des bénéfices déclarés, fussent-ils exonérés ou non par les cantons. A plus ou moins brève échéance, il eût été possible que Neuchâtel rejoigne la classe des cantons contributeurs de la péréquation fédérale, alors que la majeure partie de la masse imposable des personnes morales était de fait exonérée d'impôts !

Sous réserve de l'article 108, alinéa 2, concernant les holdings, entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2010, la loi portant modification de la loi sur les contributions directes (LCdir) (imposition des personnes morales), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, acceptée par le souverain en juin 2011, a profondément modifié le système d'imposition des entreprises dans le canton de Neuchâtel. Cette réforme est basée notamment sur la suppression des allègements fiscaux et la baisse progressive des taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés. Elle doit aussi permettre à l'Etat de percevoir un surplus de recettes. Cette perspective a permis d'envisager de réformer l'imposition des personnes physiques, réforme que le Grand Conseil a entérinée en mai dernier.

Ces changements ont des conséquences sur les revenus de l'Etat comme des communes. Comme la structure de ces dernières diffère fortement d'une commune à l'autre, la baisse des taux d'imposition des personnes morales induit des diminutions de recettes dans certaines communes, tandis que d'autres bénéficient de substantielles augmentations de recettes. La modification de la politique de gestion des bénéfices de certaines entreprises multinationales, qui font apparaître leurs bénéfices plutôt sur tel site que sur tel autre, et la sortie des entreprises du régime des allègements fiscaux expliquent les hausses de recettes fiscales des personnes morales attendues dans certaines communes.

C'est dans ce contexte que, dans le sillage de la réforme de la fiscalité des personnes morales, le Grand Conseil a souhaité mettre en place un fonds de répartition transitoire afin de garantir à l'ensemble des communes au minimum les revenus moyens qu'elles ont perçus au cours des années fiscales 2005 à 2009.

1.2. Description du fonds provisoire actuel

Afin de concrétiser cette volonté, les autorités cantonales ont mis sur pied un mécanisme provisoire ayant pour vocation de limiter les hypothétiques impacts négatifs de cette

réforme sur certaines communes. Ainsi, à l'article 109, alinéa 2 de la nouvelle loi (LCdir), sont prévues les dispositions suivantes:

Durant chacune des années fiscales 2011, 2012 et 2013, les communes dont les recettes fiscales provenant des personnes morales augmentent dans une proportion supérieure à la progression enregistrée par l'Etat par rapport à la moyenne des années fiscales 2005 à 2009 versent la part excédentaire dans un fonds de répartition.

Au moyen du fonds, l'Etat garantit à l'ensemble des communes les revenus fiscaux nominaux moyens provenant des personnes morales pour les années fiscales 2005 à 2009 corrigés de l'inflation.

Si après cette première répartition le fonds affiche un solde positif, il est procédé à une seconde répartition sur l'ensemble des communes, en proportion du nombre d'habitants de chacune d'elles.

Le montant des rentrées fiscales nettes provenant des personnes morales après contribution au fonds, respectivement après versement par le fonds, est ensuite pris en considération pour le calcul de la péréquation financière intercommunale.

Comme la loi l'indique, ce système de fonds provisoire n'est prévu que pour une durée limitée à trois ans, soit de 2011 à 2013. Deux raisons principales ont été évoquées lors de son élaboration afin de justifier la non-inscription dans la durée de cette méthode de redistribution. Qualifiée de politique, la première découle des institutions à l'origine du projet. En effet, défendue par le Conseil d'Etat, puis acceptée par le Grand Conseil et le peuple, la réforme de l'imposition des personnes morales, pour des raisons évidentes de calendrier, n'a pas fait l'objet d'un groupe de travail réunissant l'Etat et les communes. Il paraissait dès lors évident, dans un deuxième temps, d'inviter les communes à participer aux discussions relatives au mode de redistribution définitif qu'il s'agit de mettre en œuvre pour la part communale de cet impôt.

La seconde raison se veut plus technique. Même corrigée de l'inflation, la moyenne des recettes fiscales des années 2005 – 2009, utilisée comme référence de calcul pour en mesurer l'évolution, sera de plus en plus éloignée de la réalité économique des communes. En d'autres termes, plus l'écart de temps est important par rapport à cette moyenne, plus le risque est élevé de voir la structure et le nombre des entreprises varier dans les communes, et ne plus correspondre ainsi à la logique de répartition voulue au départ.

En outre, au vu des prévisions du Service des contributions, la disparité intercommunale des revenus liés aux personnes morales devrait encore s'accroître sensiblement au cours des prochaines années. Les sommes redistribuées selon le modèle transitoire actuellement en vigueur ne permettraient pas, dans certains cas, d'absorber les incidences financières relatives aux réformes prévues dans d'autres domaines, et notamment la réforme de la fiscalité des personnes physiques.

2. Travaux du groupe de travail

2.1. Mise en place du groupe de travail

Afin d'élaborer les grands axes d'une solution susceptible de prendre, dès 2014, le relais du mécanisme transitoire de répartition des recettes de l'impôt des personnes morales, le chef du DJSF, d'entente avec les représentants de plusieurs communes, a constitué un groupe de travail regroupant les représentants des principales communes contributrices à l'impôt des personnes morales et les services de l'Etat¹⁷. Il s'agit des communes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, La Tène, Val-de-Travers et Boudry. Ensemble, ces communes représentent près de 87% des recettes fiscales communales issues de l'activité des personnes morales, selon une moyenne établie sur les exercices 2009 et 2010. Le cas de Boudry constitue un cas particulier. Bien que cette commune ne figure qu'au douzième rang cantonal pour ces exercices, il a été décidé de l'intégrer au groupe de travail en cohérence avec la stratégie cantonale des pôles de développement économique.

Ce groupe de travail s'est réuni à sept reprises durant la période s'échelonnant de juillet 2011 à juin 2012. Au cours de ces séances, les représentants communaux ont eu l'occasion de confronter leurs points de vue et leurs positions respectives au sujet de cette problématique. Ils ont été assistés en cela par les services de l'Etat, lesquels ont fourni un important travail d'analyses, de projections et d'élaboration d'outils informatiques.

2.2. Évolution des débats (choix des indicateurs, puis de la pondération)

En tant que composante essentielle d'une cohésion cantonale forte, l'équité a été l'une des préoccupations centrales du groupe de travail. Les représentants des communes se sont unanimement accordés sur le fait que la répartition inégale de sociétés à fort potentiel fiscal sur le territoire cantonal est la cause d'une situation d'iniquité qu'il s'agit de corriger en limitant l'ampleur des écarts de recettes entre les communes. Par ailleurs, les participants n'ont pas remis en cause le rôle de l'Etat comme garant de la redistribution de la manne fiscale entre les communes.

Les représentants des communes ont rapidement rejeté la possibilité de prolonger la période de mise en œuvre du mécanisme transitoire¹⁸ au-delà de 2013. Ils ont confirmé l'échéance de 2014 pour l'entrée en vigueur d'une solution pérenne visant à garantir une répartition équitable entre les communes du produit de l'impôt des personnes morales. Il a en outre rapidement été acquis au sein du groupe qu'il était nécessaire de maintenir une clé de répartition globale attribuant la moitié des recettes de cet impôt au canton, et garantissant une répartition du solde entre les communes sur la base d'un certain nombre de critères pondérés.

La création d'un fonds spécial permettant le financement de grands projets cantonaux a été envisagée. Cette piste a néanmoins été écartée suite aux travaux de la commission RER/Transrun en matière de financement du RER.

Il a également été souligné le caractère d'urgence que revêt le traitement de la question relative à la nouvelle distribution de l'impôt des personnes morales. Cette question a d'ailleurs été soumise au Conseil d'Etat, qui a souhaité en faire l'élément prioritaire dans la mise en œuvre des chantiers relatifs à la répartition des ressources de financement entre les communes. Par ailleurs, afin d'éviter une complexité trop importante, les participants se sont accordés pour que ces questions soient traitées de manière séparée et non pas combinée. En outre, ils ont confirmé que le système de redistribution envisagé dans le cadre de ce groupe de travail ne devait pas se substituer au système péréquatif

¹⁷ Il s'agit du Service financier, du Service des communes, du Service de statistique et du Service des contributions.

¹⁸ Article II des dispositions transitoires à la modification du 1^{er} septembre 20120 de la Loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000.

actuel, mais agir en amont de ce dernier, comme une étape à part entière de la solution globale de redistribution.

Dans leur grande majorité, les représentants des communes ont souhaité conserver à l'impôt des personnes morales son caractère incitatif envers les communes qui souhaitent procéder à des investissements en vue d'accueillir des sociétés. Afin de servir cet objectif, elles ont décidé d'intégrer ce paramètre en tant que critère à part entière de la solution envisagée, au même titre que le nombre d'emplois occupés sur le territoire communal et le nombre d'habitants de chaque commune.

Une fois cette première étape franchie, les participants ont cherché à dégager un consensus quant à la pondération desdits critères et à la mise en œuvre de la solution choisie. Afin de faciliter les prises de positions de chacun, les services de l'Etat ont fourni plusieurs analyses et projections basées notamment sur les données de la planification financière roulante, sur les prévisions budgétaires ainsi que sur les perspectives fiscales récoltées auprès des entreprises les plus importantes du canton.

Au cours de cette seconde phase de discussion, les participants au groupe de travail ont eu l'occasion de souligner le caractère de forte incertitude lié à la situation conjoncturelle, à la mise en œuvre des réformes fiscales en faveur des personnes morales et physiques, au projet de développement des grands pôles économiques cantonaux ainsi que, à moyen terme, à la fin des régimes d'allègements fiscaux accordés à certaines entreprises. Ces paramètres changeants les ont incités à privilégier une solution permettant de réévaluer la clé de répartition envisagée en 2017, qui coïncide avec l'aboutissement de la mise en œuvre des mesures constituant la réforme de la fiscalité des personnes morales.

3. Solution proposée

3.1. Contexte

L'inégale répartition des personnes morales sur le territoire cantonal appelle une réaction des pouvoirs publics. La cohésion du canton est en jeu. La concentration de multinationales et leur faculté de faire apparaître de nouveaux bénéficiaires sur un site neuchâtelois en raison de la réforme de l'imposition des personnes morales, dans les Villes principalement et en particulier à Neuchâtel, la présence dans telle commune d'entreprises au bénéfice d'allègement fiscaux aujourd'hui qui sortiront de ce régime au cours des années à venir, enfin la création des pôles de développement cantonaux sur les trois sites de Boudry, du Crêt-du-Loche et de La Tène permettront à certaines communes de percevoir de fortes augmentations de recettes issues de l'imposition des personnes morales. Dans le même temps, d'autres communes verront leurs recettes diminuer en raison de la baisse du taux d'imposition.

Ainsi, sans réforme de la répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales, à l'horizon 2014, sur la base des simulations du service des contributions, la Ville de Neuchâtel verrait ses recettes fiscales provenant des personnes morales passer de CHF 55 millions, si l'on prend la moyenne des années fiscales 2005 à 2009, ou de CHF 70 millions si l'on se fonde sur les chiffres de l'année 2010, à près de CHF 97 millions, soit une hausse exponentielle de respectivement 77% ou 38% selon l'année de référence considérée. Dans le même temps, la Ville de La Chaux-de-Fonds verrait ses recettes respectives passer de CHF 21 millions – moyenne des années fiscales 2005 –

2009, ou CHF 19,6 en 2010 à CHF 17,7 millions, soit une baisse de plus de 10% ! Et une évolution similaire serait observée dans la majeure partie des communes, avec des nuances selon le tissu d'entreprises qu'elles hébergent sur leur territoire. Cette évolution dissymétrique a conduit le groupe de travail à proposer une clé de répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales destinée à prendre le relais de la solution temporaire actuellement en vigueur.

3.2. Description des indicateurs retenus

Les trois indicateurs retenus par le groupe de travail sont à la base des calculs intervenant dans le projet de nouvelle répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales. Afin de bien comprendre la méthode appliquée dans le cadre des différentes projections présentées en fin de document, il paraît important de détailler les sources et le fonctionnement de ces indicateurs:

Part incitative

La part incitative permet de calculer, sur la base du montant total de recettes fiscales générées par des personnes morales dont le siège ou l'établissement est hébergé sur le territoire communal, quel montant revient à la commune sans qu'aucune redistribution ne soit opérée. La fonction de ce paramètre est, d'une part, de permettre aux communes de compenser les charges liées à la présence d'entreprises sur leur territoire. D'autre part, il constitue un élément d'encouragement pour les communes qui souhaitent développer leurs infrastructures dans le but d'héberger des entreprises.

Part «répartition selon le nombre d'emplois»

Une fois connus les montants découlant du calcul des parts incitatives, une répartition du solde est effectuée entre les communes. Le nombre d'emplois recensé sur le sol communal constitue le premier indicateur qui permet d'effectuer la répartition.

Dans les projections présentées en fin de document, le nombre des emplois par commune provient du recensement fédéral des entreprises (RFE). Réalisée par l'Office fédéral de la statistique (OFS), cette enquête était jusqu'à présent réalisée tous les trois à quatre ans sur la base d'un recensement de chaque entreprise. Les derniers chiffres disponibles reflètent l'état de situation de l'emploi au 30 septembre 2008.

Une modification complète de ce système d'enquête est actuellement en cours de finalisation à l'OFS. L'OFS passera à un nouveau modèle de recensement fondé sur l'agrégation de données administratives basées sur les données du Registre des entreprises et des établissements (REE), des caisses de compensation AVS, des douanes et d'autres sources. Ainsi, dès 2013, les chiffres de l'emploi par commune seront diffusés chaque année pour l'année n-2 au début (données 2011 diffusées en 2013), puis l'année n-1 ensuite. Selon les informations en notre possession, les chiffres de l'emploi concernant l'année 2014 devraient déjà être disponibles en 2015.

Part «répartition selon la population»

Le second indicateur permettant d'effectuer la répartition est le nombre d'habitants. Il provient du recensement cantonal de la population (RCP) faisant fonction de chiffre officiel pour l'Etat.

Le RCP dénombre, chaque année au 31 décembre, les personnes appartenant à la population résidente permanente. Ses résultats proviennent d'une extraction de la base de données personnes du canton de Neuchâtel (BDP), qui intègre tous les habitants du canton.

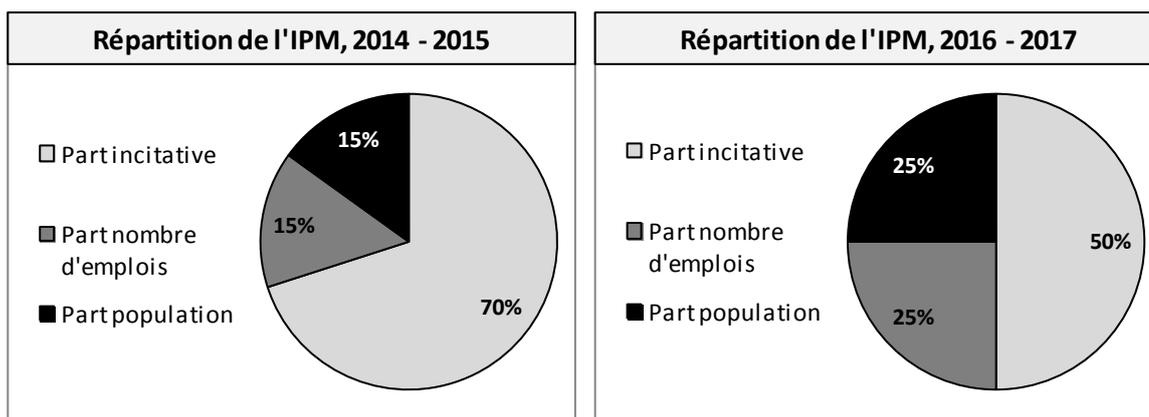
3.3. Description de la clé de répartition proposée

Le groupe de travail a souhaité fixer la part incitative dans un premier temps à 70% du total des recettes communales tirées de l'impôt des personnes morales. Pour cette première étape, il a fixé la part «répartition selon la population» et la part «répartition selon le nombre d'emplois» à 15% chacune. Au terme de cette première étape, qui doit durer deux ans (2014 et 2015), il est prévu d'abaisser la part incitative à 50% et d'augmenter les parts «répartition selon la population» et «répartition selon le nombre d'emplois» à 25%.

Cette approche en deux temps a été souhaitée par le groupe de travail et permet d'assurer une transition douce pour les communes fortement contributrices. La première étape, qui comporte une part incitative importante et se rapproche de la situation actuelle, vise à faciliter l'acceptabilité de la part des communes qui sont appelées à partager une partie importante de leurs recettes fiscales. En effet, l'option retenue intègre le décalage de deux ans des effets de la péréquation financière sur les charges de fonctionnement des communes qui participent de manière soutenue au nouveau fonds de redistribution de l'impôt des personnes morales.

Par ailleurs, la tendance positive qu'affichent les projections fiscales dans le domaine de l'impôt des personnes morales constitue également un élément facilitateur à mettre en relation avec le nouveau cadre fiscal en vigueur depuis 2011, qui permet le passage progressif d'entreprises importantes d'un régime d'allégement à un régime de taux. Il convient ici de noter à ce sujet que les projections opérées par le Service des contributions ont été effectuées dans le respect le plus strict du principe de prudence¹⁹.

A l'image des modalités que le Grand Conseil a décidées pour le fonds provisoire valable pour les années fiscales 2001 à 2013, le groupe de travail a estimé que la péréquation financière devait être déterminée sur les revenus fiscaux après redistribution des recettes issues de l'impôt des personnes morales selon la clé de répartition retenue, pour tenir compte de la capacité financière des communes. Les simulations figurant en annexe présente une estimation des effets de cette nouvelle clé de répartition sur les recettes fiscales des communes et intègrent la prise en compte de la péréquation financière intercommunale.



¹⁹ Voir également développement au point 3.4.

3.4. Méthode d'évaluation des recettes des personnes morales

Les comptes de l'Etat et des communes enregistrent sur l'année civile les tranches facturées de l'année en cours qui sont en réalité des acomptes prévisionnels sur le résultat de la taxation qui interviendra l'année suivante et les bordereaux soldes des années antérieures. Ces derniers correspondent à la différence entre les tranches facturées et le résultat de la taxation engendré par le bénéfice ou la perte réalisé l'année concernée.

Exemple:

Les comptes 2011 ont enregistré les tranches 2011, les bordereaux soldes 2010 et ceux des années antérieures, soit la différence entre les tranches 2010 enregistrées dans les comptes 2010 et le résultat de la taxation 2010 déterminé par le service des contributions en 2011 sur la base des déclarations 2010 et des résultats des sociétés en 2010.

L'évaluation des recettes des personnes morales pour l'analyse de la répartition de l'impôt des personnes morales s'effectue quant à elle uniquement sur la base des résultats de la taxation. Ces chiffres ne correspondent pas à ce que l'on retrouve dans les comptes puisque seule la différence entre les tranches et le résultat de la taxation est enregistrée en plus des tranches courantes.

Pour déterminer les montants de ses projections pour les années fiscales 2014 à 2016, le service des contributions (SCCO) s'est fondé sur la dernière taxation connue, soit 2010, pour toutes les sociétés, taxation à laquelle il a appliqué les effets de la réforme. Il a aussi tenu compte des sorties d'allègement de sociétés au cours des années considérées, en particulier à Neuchâtel et à Boudry. Il a également introduit les perspectives de certaines sociétés en lieu et place des chiffres de la taxation. Les chiffres introduits dans cette évolution sont ceux fournis par les sociétés elles-mêmes. Ceux relatifs aux revenus fiscaux d'entreprises qui auront quitté le régime des allègements fiscaux ont été établis sur des hypothèses prudentes.

On peut relever que ces projections ne tiennent nullement compte de l'arrivée de nouvelles entreprises sur les pôles de développement cantonaux, dans les Villes ou ailleurs, pas plus qu'elles ne tiennent compte d'une modification des comportements des personnes morales engendrés par la réforme de l'imposition des personnes morales ou d'un accroissement de la masse imposable globale des entreprises due à la conjoncture. Seule la baisse des taux applicable à une masse imposable considérée comme stable a été prise en compte. On peut donc raisonnablement penser que les recettes de l'impôt des personnes morales seront supérieures aux montants figurant dans les projections faites ici, sans qu'il ne soit possible en l'état d'affiner objectivement ces projections, et ceci dans de nombreuses communes, et pas seulement à Neuchâtel et à Boudry.

3.5. Discussion des effets de la solution proposée

Avec la clé de répartition proposée, toutes les communes verront leurs recettes fiscales provenant des personnes morales sensiblement progresser, à l'une ou l'autre exception près, comme la Ville du Locle et les Communes de Cornaux et de La Tène, ceci à compter de l'année fiscale 2014. Les tableaux joints en annexe illustrent la situation de chaque commune, avec les recettes fiscales des personnes morales simulées pour 2014, 2015 et 2016 avant redistribution, après redistribution selon la clé de répartition proposée, ceci avant et après péréquation. Pour permettre une comparaison, les recettes moyennes encaissées par les communes au cours des années fiscales 2005 à 2009 et celles de l'année fiscale 2010, dernière année avant l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition des personnes morales, sont indiquées sur les tableaux. La Tène a bénéficié de la prise en compte dans ses recettes moyennes des années fiscales 2005 à 2009 d'un

gros contribuable qui a quitté la commune en 2007, ce qui explique qu'elle ne retrouve pas totalement ces montants avec la nouvelle clé de répartition. Pour Le Locle et Cornaux, ce sont des recettes particulièrement élevées en 2010 qui expliquent ce léger fléchissement à compter de 2014.

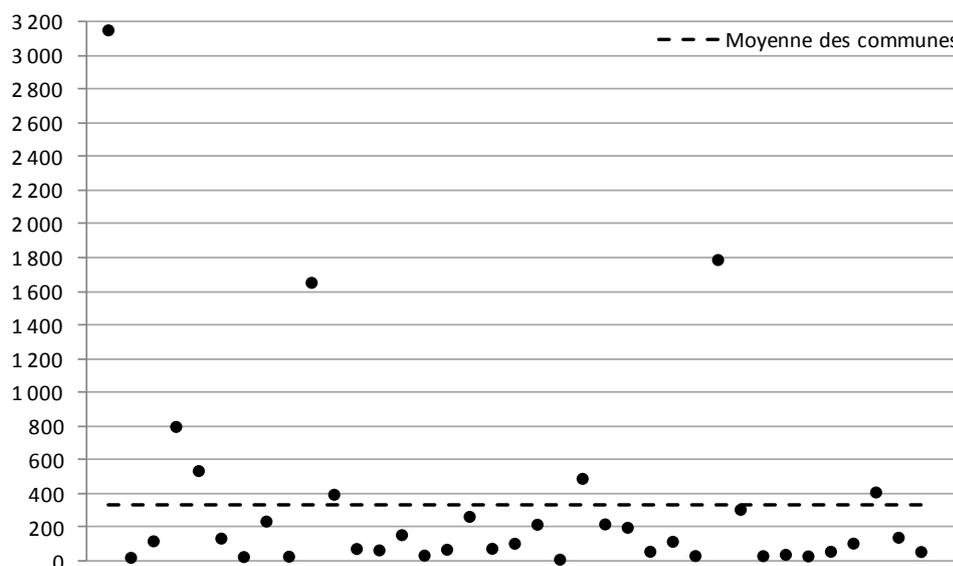
Si l'on tient compte des effets cumulés de la réforme de l'imposition des personnes physiques votée en mai dernier par le Grand Conseil et de celle relative à la répartition de la part communale de l'impôt des personnes morales décrite ci-dessus sur les recettes fiscales des communes, nombre de ces dernières enregistreront des pertes de recettes fiscales. Sont principalement concernées celles dont l'assiette fiscale repose principalement sur les personnes physiques, à l'image de Val-de-Ruz, Saint-Blaise ou Le Landeron. Les tableaux joints en annexe et cités ci-dessus indiquent les incidences des deux réformes à partir de 2014 comparées aux montants perçus au titre de l'impôt des personnes morales en moyenne sur les années fiscales 2005 à 2009 ou sur l'exercice 2010. Si ces pertes seront encore limitées en 2014, elles deviendront significatives en 2015.

Comme les perspectives indiquent que les recettes provenant de l'imposition des personnes morales, de manière globale, devraient continuer leur progression, le groupe de travail a choisi de prévoir à partir de l'année fiscale 2016 une clé de répartition qui permet de mieux répartir encore la part communale de cet impôt, avec une part incitative arrêtée à 50%, une part «répartition selon le nombre d'emplois» fixée à 25% et une part «répartition selon la population» arrêtée à 25%.

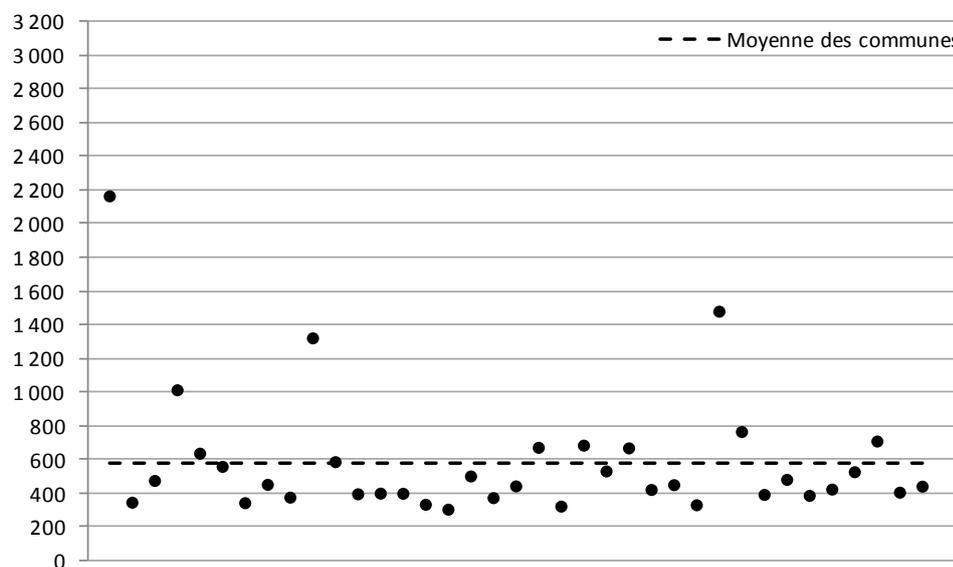
Avec la nouvelle clé de répartition proposée, la grande majorité des communes enregistreront un surplus de recettes. Seules certaines communes dépendant fortement des personnes morales comme la Ville du Locle ou Les Brenets verront leurs recettes fiscales marquer le pas au regard des montants encaissés en moyenne au cours des années fiscales 2005 à 2009 ou au cours de l'année fiscale 2010.

Comme le montrent bien les graphiques de dispersion 3 et 4, une redistribution d'une part du produit de l'impôt des personnes morales entre les communes neuchâtelaise a pour effet de resserrer l'écart de ressources de l'ensemble des communes. Cette réduction des écarts a comme conséquence que les communes qui versent une part de leurs recettes fiscales aux autres communes verront leur contribution à la péréquation diminuer, ou leur part de la péréquation augmenter, comparée à la situation qui aurait été la leur avant la réforme. Les effets sont inversés pour les communes bénéficiaires de ces versements.

Graphique 3 Disparités des recettes communales tirées de l'impôt des personnes morales sur la base des projections de recettes pour 2016 – sans mécanisme de répartition (CHF / habitants)



Graphique 3 Disparités des recettes communales tirées de l'impôt des personnes morales sur la base des projections de recettes pour 2016 – avec mécanisme de répartition 50% / 25% / 25% (CHF / habitants)



3.6. Rapport de situation en 2017

Il n'est jamais aisé, qui plus est dans un domaine aussi fluctuant que celui de l'impôt des personnes morales, de faire des prévisions fiables à moyen et long terme. De surcroît, différentes évolutions sont difficiles à appréhender, comme celle des comportements des personnes morales d'ici ou d'ailleurs dans le contexte du nouveau cadre fiscal qui leur est offert par l'Etat de Neuchâtel. Enfin, diverses inconnues subsistent relatives au développement à venir des entreprises sur les pôles de développement cantonaux du Plateau de Perreux, du Crêt-du-Loche et de La Tène, au nombre de communes et à l'évolution de leurs revenus. Pour toutes ces raisons, le groupe de travail a estimé qu'il était adéquat de prévoir que le Grand Conseil sera saisi tous les cinq ans, la première

fois en 2017, d'un rapport qui dresse l'état de la situation observée depuis 2013 et propose d'éventuels ajustements de cette clé de répartition si la situation des communes le requiert. Un tel calendrier permet de concilier la stabilité requise par les acteurs communaux dans la conduite de leurs affaires, d'éviter que des décisions ne soient fondées sur des évolutions insuffisamment confirmées tout en permettant d'ajuster en temps voulu la clé de répartition si nécessaire.

A titre de mesure exceptionnelle, en dehors du dispositif précité, si la situation économique des entreprises et leurs perspectives de bénéfices devaient varier dans une mesure telle que les prévisions actuelles seraient totalement infirmées et que la situation des communes le requérait, il est également prévu que le Conseil d'Etat propose des ajustements de la clé de répartition avant de passer à la seconde étape de mise en place de la nouvelle clé de répartition de l'impôt des personnes morales.

4. Conclusions politiques

Dans le domaine de la répartition des recettes de l'impôt des personnes morales, l'enjeu est double. En premier lieu, il est nécessaire d'élaborer une solution pérenne destinée à prendre, dès 2014, la suite du régime transitoire élaboré dans le sillage de la réforme de l'imposition des personnes morales votée en 2011 par le peuple neuchâtelois.

En second lieu, si rien n'est fait pour adapter le mécanisme de répartition des recettes tirées de l'impôt des personnes morales, le nouveau contexte fiscal neuchâtelois introduira nécessairement une grande iniquité entre les communes, mettant de fait en danger la cohésion cantonale. En effet, la réforme de la fiscalité des entreprises induit une baisse de recettes significative pour un grand nombre de communes accueillant principalement des sociétés ne bénéficiant pas d'allègement et, a contrario, une hausse importante de recettes pour un nombre restreint de communes accueillant des sociétés dont la sortie du régime d'allègement est programmée.

La solution qui est proposée recueille le soutien des principales communes qui appartiennent à cette seconde catégorie. Du point de vue du DJSF, elle est à même de garantir l'équité à long terme entre les communes du canton. Par ailleurs, les analyses conduites dans le cadre du groupe de travail démontrent que le modèle envisagé complète de manière cohérente les autres mécanismes de répartition des ressources de financement entre les communes et l'Etat de Neuchâtel, et qu'il est à même de perdurer en cas de révision de l'un ou l'autre de ces mécanismes. En conclusion, le DJSF rejoint les membres du groupe de travail et exprime son soutien au modèle qui constitue la solution envisagée.

5. TABLEAUX ANNEXES

Colonne No 1 (valeur indicative)

Les sommes inscrites dans cette colonne correspondent à la moyenne des montants perçus au titre de l'impôt sur les personnes morales (IPM) par l'Etat et les communes au cours des années fiscales 2005 à 2009. Ce sont des valeurs indicatives qui sont actuellement utilisées pour le calcul des contributions/versements du fonds de répartition transitoire de l'excédent de recettes fiscales valable pour les années fiscales 2011 à 2013 (hors correction de l'inflation).

Colonne No 2 (valeur indicative)

Les chiffres inscrits dans cette colonne correspondent aux montants perçus au titre de l'IPM par l'Etat et les communes au cours de l'année fiscale 2010, année qui a précédé l'entrée en vigueur des principales dispositions de la nouvelle loi portant sur l'imposition des personnes morales.

Colonne No 3 (valeur référence)

Elle porte sur les projections de rentrées fiscales de l'IPM pour les années fiscales 2014 à 2016 effectuées par le service des contributions (SCCO). Elles sont fondées sur les éléments ayant servi à établir la dernière taxation connue, soit 2010, éléments auxquels ont été appliqués les nouveaux taux réduits d'imposition qui ont été introduits par la réforme. Ont également été prises en compte les perspectives en termes de bénéficiaires imposables de certaines sociétés dont en particulier l'une sise à Neuchâtel et l'autre à Boudry, qui sortiront d'exonération fiscale en 2016.

Colonne No 4 (valeur référence)

Le montant indiqué dans cette colonne correspond à la part de l'IPM – selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenus valable pour l'année considérée - qui reste acquise à la commune qui héberge le siège ou l'établissement de l'entreprise ou de la société.

Colonne No 5 (valeur référence)

Le montant indiqué dans cette colonne correspond à la redistribution de la part de l'IPM – selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu valable pour l'année considérée - selon les derniers chiffres connus de la population de chaque commune.

Colonne No 6 (valeur référence)

Le montant indiqué dans cette colonne correspond à la redistribution de la part de l'IPM – selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenus valable pour l'année

considérée - selon le dernier chiffre connu du nombre d'emplois recensés dans chaque commune.

Colonne No 7 (valeur référence)

Ce montant correspond donc au résultat final du produit de l'IPM dont chaque commune bénéficie avec la nouvelle redistribution de la part communale de l'IPM selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu.

Colonne No 8 (valeur indicative)

Le montant inscrit dans cette colonne correspond à la variation entre le produit de l'IPM avant et après nouvelle redistribution de la part communale de l'IPM selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu.

Colonne No 9 (valeur indicative)

Les chiffres inscrits dans cette colonne correspondent aux contributions/versements à la péréquation financière intercommunale pour chaque commune basés, pour l'IPM, sur les montants perçus à ce titre avant redistribution de la part communale de l'IPM selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu.

Colonne No 10 (valeur indicative)

Les chiffres inscrits dans cette colonne correspondent aux contributions/versements à la péréquation financière intercommunale de chaque commune basés, pour l'IPM, sur les montants perçus à ce titre après redistribution de la part communale de l'IPM selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu.

Colonne No 11 (valeur indicative)

Le montant inscrit dans cette colonne correspond à la variation entre contributions/versements à la péréquation de chaque commune avant et après nouvelle redistribution de la part communale de l'IPM selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu.

Colonne No 12 (valeur indicative)

Le chiffre indiqué dans cette colonne correspond au montant des recettes de l'IPM perçues par chaque commune après nouvelle redistribution de la part communale de l'IPM selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu, et après prise en compte de ses effets sur la péréquation financière.

Colonne No 13 (valeur indicative)

Le chiffre indiqué dans cette colonne correspond à une évaluation sommaire des pertes sur le produit de l'impôt sur les personnes physiques (IPP) enregistrées par chacune des communes suite à la réforme de l'imposition des PP votée par le Grand Conseil.

Colonne No 14 (valeur indicative)

Le chiffre indiqué dans cette colonne correspond, pour chaque commune, au montant des recettes de l'IPM après intégration des effets de la nouvelle redistribution de la part communale dudit impôt selon le coefficient de pondération des trois indicateurs retenu et après prise en compte de ses effets sur la péréquation financière, montant auquel ont été soustraites les pertes liées à la réforme du produit de l'IPP.

Simulation du nouveau mode de redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales - année 2014

Coefficient de pondération des indicateurs: part incitative, 70% / part population, 15% / part emplois, 15%

Attention !
Montants indicatifs, calcul effectué sur la base d'une règle de 3

Commune	Recettes PM moyenne 2005-2009 Corrigée de l'IPC	Recettes Année fiscale 2010	Recettes PM 2014 selon SCCO	Part incitative en %	Redistrib. p/habitant en %	Redistrib. p/emplois en %	Recettes PM après redistribution	Gain (+), perte (-) après redistrib.	Transferts péréquatifs 2014 sans fonds	Transferts péréquatifs 2014 avec fonds de redistribution	Gain (+), perte (-) après néréquation	Cumul recettes PM gains/perte néréquation	Réforme PP selon CG impact 2014	Cumul recettes PM + péréquation + réforme PP
	Colonne 1	Colonne 2	Colonne 3	Colonne 4	Colonne 5	Colonne 6	colonne 7 (col 4+5+6)	colonne 8 (col 3-7)	Colonne 9	Colonne 10	colonne 11 (col 9-10)	colonne 12 (col 7+11)	Colonne 13	colonne 14 (col 12-13)
État de Neuchâtel	115 845 137	133 173 660	155 097 000	70%	15%	15%	155 097 000	0	0	0	0	155 097 000	-10 800 000	144 297 000
Neuchâtel	55 820 786	70 878 856	96 970 000	67 879 000	4 475 436	6 707 636	79 062 072	-17 907 928	-14 410 570	-10 503 522	+3 907 048	82 969 120	-2 077 612	80 891 508
Hauterive	209 473	75 481	52 000	36 400	345 588	144 782	526 770	+474 770	-495 210	-586 536	-91 325	435 445	-160 431	275 014
Saint-Blaise	882 449	703 953	496 000	347 200	437 835	333 383	1 118 418	+622 418	-1 787 583	-1 971 996	-184 413	934 005	-203 254	730 751
La Tène	6 589 057	3 759 490	3 411 000	2 387 700	649 760	1 045 762	4 083 222	+672 222	-3 494 712	-4 325 183	-830 472	3 252 750	-301 635	2 951 115
Cornaux	1 179 207	1 658 806	1 119 000	783 300	210 311	118 388	1 111 999	-7 001	-391 432	-412 404	-20 973	1 091 027	-97 632	993 395
Cressier	617 588	613 469	328 000	229 600	256 704	278 289	764 593	+436 593	+657 314	+536 603	-120 711	643 882	-119 168	524 714
Enges	5 266	10 403	7 000	4 900	34 155	13 581	52 637	+45 637	-81 545	-90 317	-8 772	43 865	-15 856	28 009
Le Landeron	1 976 529	1 302 403	1 329 000	930 300	597 048	246 258	1 773 605	+444 605	-968 660	-1 094 107	-125 447	1 648 159	-277 165	1 370 994
Lignières	29 278	44 010	27 000	18 900	129 226	68 932	217 057	+190 057	+335 598	+312 651	-22 946	194 111	-59 990	134 121
Boudry	818 223	854 388	604 000	422 800	666 300	732 623	1 821 722	+1 217 722	+910 700	+757 445	-153 255	1 668 468	-309 313	1 359 154
Cortailod	1 780 876	1 725 909	2 385 000	1 669 500	614 798	397 958	2 682 256	+297 256	-1 034 420	-1 129 900	-95 480	2 586 776	-285 405	2 301 371
Milvignes	1 472 721	1 174 735	766 000	536 200	1 195 036	622 178	2 353 415	+1 587 415	-4 403 919	-4 816 365	-412 446	1 940 969	-554 767	1 386 203
Peseux	568 380	657 742	451 000	315 700	766 480	425 634	1 507 814	+1 056 814	+1 073 214	+926 284	-146 930	1 360 884	-355 820	1 005 064
Corcelles-Cormondrèche	542 043	502 400	654 000	457 800	626 497	224 476	1 308 773	+654 773	-499 660	-616 215	-116 555	1 192 218	-290 836	901 382
Rochefort	39 051	39 122	33 000	23 100	142 404	48 175	213 679	+180 679	-10 883	-26 991	-16 108	197 572	-66 108	131 464
Brot-Dessous	14 006	11 117	8 000	5 600	12 775	1 794	20 168	+12 168	+33 147	+29 170	-3 977	16 191	-5 930	10 261
Bevaix	649 740	1 176 389	1 043 000	730 100	515 693	291 358	1 537 151	+494 151	-440 013	-470 290	-30 278	1 506 873	-239 398	1 267 475
Gorgier	341 655	307 283	182 000	127 400	260 065	109 419	496 885	+314 885	-1 050 654	-1 151 934	-101 280	395 605	-120 729	274 876
Saint-Aubin-Sauges	327 531	476 688	318 000	222 600	325 418	212 945	760 963	+442 963	+300 891	+247 155	-53 736	707 227	-151 067	556 159
Fresens	43 203	87 869	63 000	44 100	29 852	41 513	115 465	+52 465	-55 304	-55 663	-359	115 106	-13 858	101 248
Montalchez	2 669	2 538	2 000	1 400	32 811	11 275	45 486	+43 486	+165 905	+160 804	-5 101	40 385	-15 232	25 154
Vaumarcus	44 401	229 594	165 000	115 500	34 962	30 238	180 700	+15 700	-157 316	-126 949	+30 367	211 067	-16 230	194 836
Val-de-Travers	2 831 770	3 821 400	2 956 000	2 069 200	1 459 943	1 150 569	4 679 711	+1 723 711	+5 441 749	+5 233 019	-208 730	4 470 981	-677 743	3 793 238
La Côte-aux-Fées	239 149	265 092	112 000	78 400	59 032	83 538	220 970	+108 970	+238 403	+189 068	-49 335	171 636	-27 404	144 231
Les Verrières	45 694	65 311	46 000	32 200	91 978	61 244	185 422	+139 422	+505 479	+492 905	-12 574	172 848	-42 698	130 149
Val-de-Ruz	3 247 949	3 240 533	2 265 000	1 585 500	2 092 356	1 381 707	5 059 563	+2 794 563	+1 846 013	+1 308 660	-537 353	4 522 211	-971 325	3 550 886
Valangin	45 743	20 043	12 000	8 400	57 822	19 219	85 441	+73 441	+5 188	-16 689	-21 877	63 564	-26 843	36 721
Le Locle	13 387 710	18 612 990	20 865 000	14 605 500	1 354 653	2 013 880	17 974 032	-2 890 968	-7 261	+818 841	+826 102	18 800 134	-628 864	18 171 270
Les Brenets	771 126	800 722	434 000	303 800	148 590	238 058	690 447	+256 447	-93 661	-182 404	-88 744	601 703	-68 979	532 724
Le Cerneux-Péquignot	27 136	16 007	11 000	7 700	43 030	25 625	76 356	+65 356	+101 433	+88 738	-12 695	63 660	-19 976	43 684
La Brévine	38 892	40 485	28 000	19 600	85 926	82 513	188 039	+160 039	+304 261	+287 272	-16 990	171 050	-39 889	131 160
La Chaux-du-Milieu	20 575	21 088	14 000	9 800	62 798	36 131	108 729	+94 729	+204 274	+192 165	-12 109	96 620	-29 152	67 467
Les Ponts-de-Martel	208 591	128 764	84 000	58 800	168 491	113 776	341 067	+257 067	+725 518	+656 152	-69 366	271 701	-78 218	193 483
Brot-Plamboz	49 628	38 416	27 000	18 900	32 407	32 800	84 107	+57 107	+120 634	+107 851	-12 783	71 324	-15 044	56 280
La Chaux-de-Fonds	20 816 891	19 657 526	17 727 000	12 408 900	5 088 351	5 808 450	23 305 701	+5 578 701	+15 799 687	+14 659 467	-1 140 220	22 165 482	-2 362 143	19 803 339
Les Planchettes	67 276	56 959	39 000	27 300	29 987	12 556	69 843	+30 843	+124 640	+112 025	-12 616	57 228	-13 921	43 307
La Sagne	92 872	95 681	64 000	44 800	130 033	97 888	272 721	+208 721	+488 754	+461 191	-27 564	245 157	-60 364	184 792
Total des communes	115 845 137	133 173 660	155 097 000	108 567 900	23 264 550	23 264 550	155 097 000	0	0	0	0	155 097 000	-10 800 000	144 297 000

Simulation du nouveau mode de redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales - année 2015

Coefficient de pondération des indicateurs: part incitative, 70% / part population, 15% / part emplois, 15%

Attention !
Montants indicatifs, calcul effectué sur la base d'une règle de 3

Commune	Recettes PM moyenne 2005-2009 Corrigée de l'IPC	Recettes Année fiscale 2010	Recettes PM 2015 selon SCCO	Part incitative en %	Redistrib. p/habitant en %	Redistrib. p/emplois en %	Recettes PM après redistribution	Gain (+), perte (-) après redistrib.	Transferts péréquatifs 2015 sans fonds	Transferts péréquatifs 2015 avec fonds de redistribution	Gain (+), perte (-) après péréquation	Cumul recettes PM gains/perte péréquation	Réforme PP selon CG impact 2015	Cumul recettes PM + péréquation + réforme PP
	Colonne 1	Colonne 2	Colonne 3	Colonne 4	Colonne 5	Colonne 6	colonne 7 (col 3+4+5+6)	colonne 8 (col 3-7)	Colonne 9	Colonne 10	colonne 11 (col 9-10)	colonne 12 (col 7+11)	Colonne 13	colonne 14 (col 12-13)
État de Neuchâtel	115 845 137	133 173 660	154 677 000	70%	15%	15%	154 677 000						-16 300 000	138 377 000
Neuchâtel	55 820 786	70 878 856	100 160 000	70 112 000	4 463 317	6 689 472	81 264 789	-18 895 211	-15 511 329	-11 190 561	+4 320 768	85 585 557	-3 135 655	82 449 901
Hauterive	209 473	75 481	46 000	32 200	344 652	144 390	521 242	+475 242	-487 433	-579 642	-92 209	429 033	-242 132	186 901
Saint-Blaise	882 449	703 953	434 000	303 800	436 649	332 480	1 072 929	+638 929	-1 754 597	-1 934 904	-180 307	892 622	-306 763	585 859
La Tène	6 589 057	3 759 490	4 315 000	3 020 500	648 000	1 042 930	4 711 430	+396 430	-3 406 211	-3 922 046	-515 835	4 195 595	-455 246	3 740 349
Cornaux	1 179 207	1 658 806	977 000	683 900	209 742	118 068	1 011 709	+34 709	-357 685	-367 396	-9 711	1 001 998	-147 352	854 646
Cressier	617 588	613 469	285 000	199 500	256 008	277 535	733 044	+448 044	+673 020	+548 614	-124 406	608 638	-179 856	428 782
Enges	5 266	10 403	6 000	4 200	34 063	13 545	51 807	+45 807	-79 682	-90 539	-10 857	40 950	-23 931	17 020
Le Landeron	1 976 529	1 302 403	1 179 000	825 300	595 431	245 591	1 666 321	+487 321	-931 918	-1 037 524	-105 605	1 560 716	-418 313	1 142 402
Lignièrès	29 278	44 010	24 000	16 800	128 876	68 745	214 421	+190 421	+337 249	+301 653	-35 596	178 825	-90 540	88 285
Boudry	818 223	854 388	537 000	375 900	664 495	730 639	1 771 034	+1 234 034	+939 065	+696 512	-242 553	1 528 481	-466 834	1 061 647
Cortailod	1 780 876	1 725 909	2 089 000	1 462 300	613 133	396 881	2 472 313	+383 313	-1 131 333	-1 168 503	-37 170	2 435 144	-430 750	2 004 394
Milvignes	1 472 721	1 174 735	686 000	480 200	1 191 800	620 493	2 292 494	+1 606 494	-4 345 124	-4 752 671	-407 546	1 884 948	-837 286	1 047 661
Peseux	568 380	657 742	395 000	276 500	764 404	424 481	1 465 385	+1 070 385	+1 096 664	+886 772	-209 891	1 255 494	-537 024	718 470
Corcelles-Cormondrèchi	542 043	502 400	676 000	473 200	624 800	223 868	1 321 868	+645 868	-488 737	-618 245	-129 509	1 192 360	-438 947	753 413
Rochefort	39 051	39 122	31 000	21 700	142 018	48 045	211 763	+180 763	-8 949	-29 208	-20 259	191 504	-99 773	91 730
Brot-Dessous	14 006	11 117	7 000	4 900	12 740	1 789	19 429	+12 429	+33 358	+30 148	-3 210	16 219	-8 950	7 269
Bevaix	649 740	1 176 389	1 045 000	731 500	514 297	290 569	1 536 365	+491 365	-422 987	-490 104	-67 117	1 469 248	-361 314	1 107 935
Gorgier	341 655	307 283	158 000	110 600	259 361	109 123	479 084	+321 084	-1 033 290	-1 128 959	-95 669	383 415	-182 211	201 204
Saint-Aubin-Sauges	327 531	476 688	279 000	195 300	324 537	212 368	732 205	+453 205	+316 450	+239 943	-76 506	655 698	-228 000	427 699
Fresens	43 203	87 869	55 000	38 500	29 772	41 400	109 672	+54 672	-53 032	-59 060	-6 028	103 644	-20 916	82 728
Montalchez	2 669	2 538	2 000	1 400	32 722	11 245	45 366	+43 366	+165 425	+157 905	-7 520	37 847	-22 988	14 858
Vaumarcus	44 401	229 594	146 000	102 200	34 868	30 156	167 223	+21 223	-149 738	-138 735	+11 003	178 227	-24 496	153 731
Val-de-Travers	2 831 770	3 821 400	2 643 000	1 850 100	1 455 989	1 147 453	4 453 542	+1 810 542	+5 552 859	+5 238 862	-313 997	4 139 545	-1 022 890	3 116 656
La Côte-aux-Fées	239 149	265 092	98 000	68 600	58 873	83 312	210 784	+112 784	+242 988	+200 519	-42 469	168 316	-41 360	126 955
Les Verrières	45 694	65 311	40 000	28 000	91 729	61 078	180 807	+140 807	+506 290	+482 176	-24 113	156 693	-64 443	92 251
Val-de-Ruz	3 247 949	3 240 533	1 990 000	1 393 000	2 086 690	1 377 966	4 857 656	+2 867 656	+1 955 055	+1 328 093	-626 962	4 230 693	-1 465 982	2 764 712
Valangin	45 743	20 043	11 000	7 700	57 666	19 167	84 532	+73 532	+5 592	-14 153	-19 745	64 787	-40 512	24 275
Le Locle	13 387 710	18 612 990	19 434 000	13 603 800	1 350 984	2 008 426	16 963 210	-2 470 790	+67 145	+808 488	+741 343	17 704 553	-949 119	16 755 434
Les Brenets	771 126	800 722	384 000	268 800	148 187	237 413	654 400	+270 400	-76 684	-158 771	-82 087	572 313	-104 107	468 206
Le Cerneux-Péquignot	27 136	16 007	10 000	7 000	42 914	25 556	75 470	+65 470	+102 105	+87 318	-14 786	60 684	-30 149	30 535
La Brévine	38 892	40 485	25 000	17 500	85 694	82 289	185 483	+160 483	+305 385	+274 074	-31 312	154 171	-60 203	93 968
La Chaux-du-Milieu	20 575	21 088	13 000	9 100	62 628	36 034	107 761	+94 761	+205 039	+186 553	-18 486	89 275	-43 998	45 277
Les Ponts-de-Martel	208 591	128 764	74 000	51 800	168 035	113 468	333 302	+259 302	+727 799	+658 162	-69 637	263 665	-118 051	145 614
Brot-Plamboz	49 628	38 416	25 000	17 500	32 320	32 711	82 531	+57 531	+121 053	+106 451	-14 602	67 929	-22 706	45 223
La Chaux-de-Fonds	20 816 891	19 657 526	16 307 000	11 414 900	5 074 572	5 792 721	22 282 193	+5 975 193	+16 268 827	+14 883 972	-1 384 855	20 897 338	-3 565 086	17 332 251
Les Planchettes	67 276	56 959	35 000	24 500	29 906	12 522	66 928	+31 928	+126 257	+116 230	-10 027	56 901	-21 010	35 891
La Sagne	92 872	95 681	56 000	39 200	129 681	97 623	266 503	+210 503	+491 104	+448 575	-42 529	223 975	-91 106	132 869
Total des communes	115 845 137	133 173 660	154 677 000	108 273 900	23 201 550	23 201 550	154 677 000	0	0	0	0	154 677 000	-16 300 000	138 377 000

Simulation du nouveau mode de redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales - année 2016

Coefficient de pondération des indicateurs: part incitative, 50% / part population, 25% / part emplois, 25%

Attention !
Montants indicatifs, calcul effectué sur la base d'une règle de 3

Commune	Recettes PM moyenne 2005-2009 Corrigée de l'IPC	Recettes Année fiscale 2010	Recettes PM 2016 selon SCCO	Part incitative en %	Redistrib. p/habitant en %	Redistrib. p/emplois en %	Recettes PM après redistribution	Gain (+), perte (-) après redistrib.	Transferts péréquatifs 2016 sans fonds	Transferts péréquatifs 2016 avec fonds de redistribution	Gain (+), perte (-) après péréquation.	Cumul recettes PM gains/perte péréquation	Réforme PP selon CG impact 2016	Cumul recettes PM + péréquation + réforme PP
	Colonne 1	Colonne 2	Colonne 3	Colonne 4	Colonne 5	Colonne 6	colonne 7 (col 3+4+5+6)	colonne 8 (col 3-7)	Colonne 9	Colonne 10	colonne 11 (col 9-10)	colonne 12 (col 7+11)	Colonne 13	colonne 14 (col 12-13)
État de Neuchâtel	115 845 137	133 173 660	162 327 000	50%	25%	25%	162 327 000						-20 500 000	141 827 000
Neuchâtel	55 820 786	70 878 856	104 835 000	52 417 500	7 806 772	11 700 532	71 924 804	-32 910 196	-17 567 817	-11 876 191	+5 691 626	77 616 430	-3 943 616	73 672 814
Hauterive	209 473	75 481	39 000	19 500	602 830	252 552	874 882	+835 882	-469 834	-586 486	-116 652	758 231	-304 522	453 709
Saint-Blaise	882 449	703 953	369 000	184 500	763 742	581 540	1 529 782	+1 160 782	-1 677 754	-1 911 080	-233 326	1 296 456	-385 807	910 649
La Tène	6 589 057	3 759 490	3 832 000	1 916 000	1 133 415	1 824 185	4 873 600	+1 041 600	-3 485 416	-3 607 380	-121 964	4 751 636	-572 548	4 179 088
Cornaux	1 179 207	1 658 806	830 000	415 000	366 859	206 512	988 370	+158 370	-275 899	-317 843	-41 944	946 427	-185 320	761 107
Cressier	617 588	613 469	247 000	123 500	447 783	485 436	1 056 720	+809 720	+708 528	+561 245	-147 284	909 436	-226 199	683 237
Enges	5 266	10 403	5 000	2 500	59 579	23 691	85 770	+80 770	-74 943	-92 791	-17 847	67 923	-30 097	37 826
Le Landeron	1 976 529	1 302 403	1 024 000	512 000	1 041 466	429 562	1 983 028	+959 028	-841 895	-979 465	-137 570	1 845 458	-526 100	1 319 358
Lignières	29 278	44 010	21 000	10 500	225 416	120 242	356 158	+335 158	+342 343	+285 680	-56 663	299 495	-113 870	185 625
Boudry	818 223	854 388	8 173 000	4 086 500	1 162 267	1 277 958	6 526 724	-1 646 276	-47 230	+623 097	+670 327	7 197 051	-587 123	6 609 928
Cortailod	1 780 876	1 725 909	1 783 000	891 500	1 072 428	694 183	2 658 111	+875 111	-968 416	-1 132 932	-164 516	2 493 595	-541 741	1 951 855
Milvignes	1 472 721	1 174 735	601 000	300 500	2 084 574	1 085 303	3 470 377	+2 869 377	-4 205 368	-4 736 194	-530 825	2 939 551	-1 053 029	1 886 522
Peseux	568 380	657 742	338 000	169 000	1 337 017	742 458	2 248 475	+1 910 475	+1 155 699	+828 255	-327 444	1 921 031	-1 675 398	1 245 633
Corcelles-Cormondrèche	542 043	502 400	698 000	349 000	1 092 835	391 567	1 833 403	+1 135 403	-457 707	-645 739	-188 032	1 645 370	-552 049	1 093 321
Rochefort	39 051	39 122	30 000	15 000	248 404	84 035	347 439	+317 439	-3 381	-36 806	-33 424	314 014	-125 482	188 532
Brot-Dessous	14 006	11 117	6 000	3 000	22 284	3 129	28 413	+22 413	+34 315	+30 896	-3 419	24 994	-11 257	13 737
Bevaix	649 740	1 176 389	992 000	496 000	899 554	508 233	1 903 787	+911 787	-385 829	-527 579	-141 750	1 762 038	-454 413	1 307 625
Gorgier	341 655	307 283	133 000	66 500	453 648	190 867	711 014	+578 014	-991 080	-1 117 268	-126 188	584 826	-229 161	355 665
Saint-Aubin-Sauges	327 531	476 688	239 000	119 500	567 646	371 453	1 058 598	+819 598	+353 057	+221 016	-132 041	926 558	-286 748	639 809
Fresens	43 203	87 869	47 000	23 500	52 073	72 413	147 986	+100 986	-49 827	-62 817	-12 989	134 997	-26 305	108 692
Montalchez	2 669	2 538	1 000	500	57 234	19 668	77 401	+76 401	+165 085	+154 118	-10 967	66 434	-28 912	37 523
Vaumarcus	44 401	229 594	126 000	63 000	60 987	52 745	176 732	+50 732	-133 576	-150 304	-16 728	160 004	-30 808	129 196
Val-de-Travers	2 831 770	3 821 400	2 321 000	1 160 500	2 546 666	2 007 006	5 714 172	+3 393 172	+5 801 985	+5 217 330	-584 655	5 129 517	-1 286 456	3 843 060
La Côte-aux-Fées	239 149	265 092	85 000	42 500	102 974	145 720	291 194	+206 194	+253 541	+214 564	-38 977	252 217	-52 018	200 199
Les Verrières	45 694	65 311	35 000	17 500	160 442	106 832	284 774	+249 774	+508 941	+469 362	-39 579	245 195	-81 048	164 147
Val-de-Ruz	3 247 949	3 240 533	1 718 000	859 000	3 649 822	2 410 195	6 919 017	+5 201 017	+2 208 182	+1 314 800	-893 381	6 025 636	-1 843 719	4 181 917
Valangin	45 743	20 043	11 000	5 500	100 863	33 525	139 887	+128 887	+7 573	-13 523	-21 096	118 791	-50 951	67 840
Le Locle	13 387 710	18 612 990	17 982 000	8 991 000	2 363 002	3 512 931	14 866 933	-3 115 067	+747 488	+906 683	+159 195	15 026 128	-1 193 678	13 832 450
Les Brenets	771 126	800 722	332 000	166 000	259 194	415 258	840 452	+508 452	-40 026	-128 891	-88 865	751 587	-130 932	620 654
Le Cerneux-Péquignot	27 136	16 007	8 000	4 000	75 061	44 699	123 760	+115 760	+104 221	+84 461	-19 760	104 000	-37 917	66 083
La Brévine	38 892	40 485	21 000	10 500	149 887	143 932	304 319	+283 319	+308 966	+258 603	-50 363	253 956	-75 716	178 240
La Chaux-du-Milieu	20 575	21 088	11 000	5 500	109 542	63 026	178 068	+167 068	+207 043	+178 924	-28 119	149 949	-55 335	94 614
Les Ponts-de-Martel	208 591	128 764	64 000	32 000	293 909	198 466	524 375	+460 375	+734 593	+658 380	-76 213	448 161	-148 469	299 692
Brot-Plamboz	49 628	38 416	24 000	12 000	56 530	57 215	125 745	+101 745	+122 495	+104 733	-17 762	107 984	-28 556	79 427
La Chaux-de-Fonds	20 816 891	19 657 526	15 268 000	7 634 000	8 875 916	10 132 028	26 641 944	+11 373 944	+17 284 303	+15 256 862	-2 027 442	24 614 503	-4 483 697	20 130 805
Les Planchettes	67 276	56 959	30 000	15 000	52 308	21 903	89 211	+59 211	+129 823	+120 706	-9 117	80 094	-26 423	53 671
La Sagne	92 872	95 681	48 000	24 000	226 824	170 752	421 576	+373 576	+497 817	+433 571	-64 246	357 329	-114 581	242 749
Total des communes	115 845 137	133 173 660	162 327 000	81 163 501	40 581 750	40 581 750	162 327 000	0	0	0	0	162 327 000	-20 500 000	141 827 000

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	3
2. HISTORIQUE	4
4. CONSTATS LIES A LA PROBLEMATIQUE DU DESENCHEVETREMENT DES TACHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES	6
3.1. Constats tirés de l'analyse des flux financiers entre l'Etat et les communes Entre 2001 et 2011	6
3.2. Constats issus de l'analyse du rapport des comptes de l'Etat entre 2001 et 2012.....	10
3.3. Autres constats des autorités	10
3.4. Constats dans le domaine des transports	12
4. MUTUALISATION DE LA FACTURE SOCIALE	12
4.1. Situation actuelle	12
4.2. La mutualisation de la facture sociale – proposition du Conseil d'Etat.....	13
4.3. Le modèle écarté de la cantonalisation du financement de l'aide sociale	15
4.4. Ce qui plaide pour la proposition du Conseil d'Etat	15
5. HARMONISATION DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS	17
5.1. Description de la proposition.....	17
6. MISE EN OEUVRE	18
7. CONSEQUENCES FINANCIERES	18
7.1. Mutualisation de la facture sociale et harmonisation du financement des transports	18
7.1.1. <i>Contexte</i>	18
7.1.2. <i>Évolution des charges de l'action sociale et des transports</i>	19
7.1.3. <i>Évolution des recettes fiscales</i>	20
7.2. Proposition de bascule d'impôt	21
7.3. Mode de financement basé sur un rééquilibrage global des impôts	24
8. METHODOLOGIE	29
9. RESULTATS DE LA CONSULTATION	29
10. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE	34
11. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS	38
12. INCIDENCES FINANCIERES	38
13. INCIDENCES SUR LES COMMUNES	39
14. VOTE DU GRAND CONSEIL	39
15. CONCLUSION	39

Loi portant adaptation de la législation cantonale au troisième volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes	42
Loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes	49
ANNEXE: Nouveau mode de redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales Années 2014-2017	50