



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de loi portant révision**

**– de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)**

**– de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD)**

(Du 30 octobre 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*La péréquation verticale peut et doit être adaptée. Dans le cadre d'une dotation financière définie comme aujourd'hui, le projet prévoit de fixer le revenu fiscal minimum garanti aux communes financièrement les plus faibles. Il garantit ainsi un revenu minimum aux communes concernées, exprimé en fonction du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes et non plus en fonction des moyens à disposition. Cela permet d'éviter de verser des montants disproportionnés à de très petites communes, du seul fait que les moyens à disposition le permettent.*

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

*La fusion des communes de Val-de-Travers a profondément modifié la donne. En effet, la péréquation verticale se concentre depuis lors sur un nombre toujours plus restreint de communes, de très petite taille, qui bénéficient par voie de conséquence d'une aide toujours plus massive. Cette situation est paradoxale: elle n'incite pas les communes à fusionner, alors que telle est la volonté du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Elle est en outre porteuse de discordance, car elle crée une inégalité de traitement entre les communes. Elle revient en effet à privilégier une toute petite minorité d'entre elles alors que d'autres, avec le même revenu fiscal, font face à leurs obligations sans aide de l'Etat. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de modifier la péréquation verticale et d'introduire une limite de revenu garanti aux communes, cela dans le cadre de la dotation financière prévue dans la loi actuelle.*

*Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que les projets de fusions de communes qui sont examinés aujourd'hui n'aboutiront pas avant 2016 ou 2017 et que l'Etat a fortement augmenté sa dotation au fonds d'aide aux communes dans le cadre des opérations de bouclage des comptes de 2012. Il considère dès lors que les moyens aujourd'hui à disposition permettront de faire face aux engagements de l'Etat tout en autorisant de réduire la dotation annuelle du fonds de 6% à 4% de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct.*

## **1. RAPPEL / INTRODUCTION**

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

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

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

Avec le système instauré en 2001, ces éléments péréquatifs ont disparu. L'introduction du nouveau système a causé des difficultés pour certaines communes financièrement faibles qui n'étaient pas en mesure de faire face à leurs obligations ni d'absorber les effets d'une répartition des charges entre l'Etat et les communes basée sur la seule population. C'est la raison pour laquelle elles ont été soutenues à travers des aides d'assainissement du bilan, au début de la précédente décennie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le coefficient d'impôt moyen des communes bénéficiaires était de 81,7 en 2006, de 81,2 en 2007 et de 80,1 en 2008, soit près de 15 points supérieur au coefficient d'impôt moyen de l'ensemble des communes. Parmi les communes bénéficiaires, Travers et Noiraigue ont baissé leur coefficient d'impôt de respectivement 83 à 81 points et de 88 à 85 points, en 2007 et 2008; Saint-Sulpice a pour sa part fait passer le sien de 76 à 74 points en 2007 et l'a augmenté de 74 à 76 points en 2008; La Brévine et Les Planchettes ont, de leur côté, diminué le leur de cinq points, soit de respectivement 78 et 80 points à 73 et 75 points en 2007 et 2008; Brot-Plamboz a lui aussi diminué son coefficient de 3 points en 2007, le faisant passer de 72 points à 69 points.

### **3. EVOLUTION DE LA SITUATION ENTRE 2009 ET 2013, APRES LA CREATION DE LA NOUVELLE COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS**

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

La création de Val-de-Travers a réduit le nombre de communes bénéficiaires et bouleversé la répartition des montants versés au titre de la péréquation verticale. Ainsi, la part de la péréquation verticale pour Val-de-Travers a-t-elle été ramenée à quelque 30% de la dotation totale, tandis que celle affectée aux Verrières et aux Ponts-de-Martel a atteint près de 30% en 2009, et cela pour une population nettement moindre ! Avec moins de 250 habitants, Montalchez a vu sa part s'élever à 10% du montant affecté à la péréquation verticale en 2009 !

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

On constate, dans le cadre de la péréquation verticale 2012, que les montants à disposition, en augmentation par rapport à ceux des années dernières et par rapport à ceux connus lors de l'établissement des budgets, ont permis d'assurer à toutes les communes bénéficiaires un revenu fiscal de près de 80,5% du revenu fiscal moyen. En 2013, sur la base des données provisoires, c'est une limite de revenu équivalent à 79,4% du revenu fiscal moyen qui est garanti aux communes bénéficiaires.

Les tableaux 1, pour la période 2006-2013, et 2, pour 2012, illustrent l'évolution des versements de la péréquation verticale depuis son introduction.

Tableau 1 Récapitulation des versements de la péréquation verticale pour les années 2006 à 2013 (TB)

Communes	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013TB	Total
Brot-Dessous	(39'633)			(37'594)	(41'627)	(36'738)		(10'483)	
Fresens			(1'614)		(44'137)			(78'320)	
Montalchez	36'699	19'456	9'808	94'809	152'123	6'700	116'390	232'058	668'042
Val-de-Travers	1'071'623	862'740	887'125	235'016	516'548	833'681	331'292	418'476	5'156'501
La Côte-aux-Fées					(7'663)				
Les Verrières	157'148	92'224	106'121	278'079	197'080	204'364	300'504	366'329	1'701'849
Engollon					(8'257)				
Villiers							(83'137)		
Savagnier							(24'161)		
Valangin				(2'258)		(146'300)		(94'669)	
Le Cerneux-Péquignot				40'122	(128'923)				40'122
La Brévine	130'984	102'245	60'130		24'725	3'382	36'818		358'284
La Chaux-du-Milieu							50'812	78'973	129'785
Les Ponts-de-Martel				273'150	(45'341)	(168'213)	322'016	34'340	629'506
Brot-Plamboz	22'487		(49'442)	(46'088)	(64'219)		(63'522)		22'487
Les Planchettes	37'041		41'122		71'930		38'839	89'902	278'834
La Sagne							326'336		326'336
Montants transférés	1'455'982	1'076'665	1'104'306	921'176	962'406	1'048'127	1'523'007	1'220'078	9'311'746
Pourcent du revenu moyen	81.535 %	77.99%	75.859%	78.87 %	81.535 %	78.625%	80.460%	79.354%	
Nbre de communes bénéficiaires de la péréquation (Communes non bénéficiaires de la péréquation verticale)	10 1	9 0	11 2	5 3	5 7	3 3	8 3	6 3	

La limite de revenu garanti aux communes oscille en fonction des moyens à disposition, et non des besoins des communes. A l'exception de 2005, quand la limite de revenu garanti a flirté avec la barre des 75 points, cette limite était proche de 80 points, variant entre 78 et 81 points.

Le tableau 1 ci-dessus illustre l'effet de la fusion des communes de Val-de-Travers sur les versements de la péréquation verticale aux autres communes. Ainsi, les Communes des Ponts de Martel et de La Sagne, qui ne bénéficiaient pas de la péréquation verticale avant la fusion des communes de Val-de-Travers, ont rejoint depuis le clan des communes bénéficiaires, à tout le moins certaines années, et cela pour des montants conséquents. De son côté, les Communes des Verrières et de Montalchez, déjà bénéficiaires de la péréquation verticale avant 2009, ont vu depuis leur dotation prendre l'ascenseur.

**Tableau 2 Péréquation verticale 2012**

Communes	Péréquation ressources 2012	Popu-lation 2011	Péréqu. ressources 2012 p/habitant	Revenu fiscal 2011	Revenu total y.c. péré- quations des ressources	Différence par rapport au revenu fiscal moyen	Intervention du fonds		Coef- ficient fiscal 2012
							pour atteindre 80,46% revenu fiscal moyen	montants à verser	
1 Neuchâtel	15'242'243	33'282	458	6'746	6'288	1'315		0	62
2 Hauterive	52'540	2'570	20	5'032	5'012	39		0	65
3 Saint-Blaise	1'102'137	3'256	338	5'986	5'648	674		0	61
71 La Tène	1'025'271	4'832	212	5'997	5'784	811		0	52
6 Cornaux	9'969	1'564	6	4'875	4'869	-105		0	61
7 Cressier	-392'406	1'909	-206	3'939	4'145	-828		0	74
8 Enges	47'339	254	186	6'208	6'021	1'048		0	70
9 Le Landeron	53'753	4'440	12	4'912	4'900	-73		0	61
10 Lignières	-358'974	961	-374	3'702	4'075	-898		0	68
11 Boudry	-1'091'254	4'955	-220	4'127	4'348	-626		0	68
12 Cortaillod	350'754	4'572	77	5'473	5'396	423		0	63
13 Colombier	34'807	5'511	6	4'861	4'855	-119		0	60
14 Auvemier	1'638'081	1'589	1'031	9'018	7'987	3'013		0	57
15 Peseux	-1'416'165	5'700	-248	3'847	4'095	-878		0	67
16 Corcelles-Cormondrèche	277'376	4'659	60	5'244	5'185	211		0	69
17 Bôle	33'013	1'787	18	4'973	4'954	-19		0	60
18 Rochefort	-9'933	1'059	-9	4'907	4'917	-57		0	68
19 Brot-Dessous	-51'665	95	-544	3'628	4'172	-802		0	65
20 Bevaix	103'801	3'835	27	5'191	5'164	191		0	66
21 Gorgier	582'086	1'934	301	6'155	5'854	881		0	60
22 Saint-Aubin-Sauges	-244'446	2'420	-101	4'470	4'571	-403		0	70
23 Fresens	-23'044	222	-104	4'961	5'065	91		0	60
<b>24 Montalchez</b>	<b>-145'073</b>	<b>244</b>	<b>-595</b>	<b>2'930</b>	<b>3'525</b>	<b>-1'449</b>	<b>-477</b>	<b>-116'390</b>	<b>72</b>
25 Vaumarcus	126'580	260	487	6'889	6'402	1'428		0	64
<b>72 Val-de-Travers</b>	<b>-4'862'085</b>	<b>10'857</b>	<b>-448</b>	<b>3'523</b>	<b>3'971</b>	<b>-1'002</b>	<b>-31</b>	<b>-331'295</b>	<b>72</b>
33 La Côte-aux-Fées	-159'382	439	-363	3'755	4'118	-855		0	70
<b>35 Les Verrières</b>	<b>-444'493</b>	<b>684</b>	<b>-650</b>	<b>2'912</b>	<b>3'562</b>	<b>-1'411</b>	<b>-439</b>	<b>-300'505</b>	<b>74</b>
37 Cernier	-512'260	2'220	-231	3'894	4'125	-848		0	61
38 Chézard-Saint-Martin	-447'795	1'788	-250	4'050	4'300	-673		0	70
39 Dombresson	-460'512	1'608	-286	3'804	4'090	-883		0	67
<b>40 Villiers</b>	<b>-102'225</b>	<b>450</b>	<b>-227</b>	<b>3'590</b>	<b>3'817</b>	<b>-1'157</b>		<b>0</b>	<b>67</b>
41 Le Pâquier	-15'813	198	-80	4'413	4'493	-480		0	72
<b>42 Savagnier</b>	<b>-265'426</b>	<b>1'195</b>	<b>-222</b>	<b>3'759</b>	<b>3'981</b>	<b>-992</b>		<b>0</b>	<b>66</b>
43 Fenin-Vilars-Saules	-36'797	830	-44	4'364	4'409	-565		0	68
44 Fontaines	-134'816	1'132	-119	4'652	4'771	-202		0	61
45 Engollon	4'861	97	50	5'266	5'216	243		0	63
46 Fontainemelon	20'515	1'633	13	5'185	5'172	199		0	57
47 Les Hauts-Geneveys	-32'567	907	-36	4'674	4'710	-264		0	67
48 Boudevilliers	-156'496	754	-208	4'001	4'208	-765		0	67
49 Valangin	-175'862	430	-409	3'865	4'274	-700		0	62
50 Coffrane	-150'271	694	-217	4'085	4'301	-672		0	67
51 Les Geneveys/Coffrane	-256'470	1'487	-172	4'178	4'351	-622		0	65
52 Montmollin	5'772	567	10	5'201	5'191	218		0	67
53 Le Locle	481'031	10'074	48	4'909	4'861	-112		0	64
54 Les Brenets	-52'000	1'105	-47	4'810	4'857	-117		0	60
55 Le Cerneux-Péquignot	-114'537	320	-358	3'887	4'245	-728		0	70
<b>56 La Brévine</b>	<b>-281'608</b>	<b>639</b>	<b>-441</b>	<b>3'503</b>	<b>3'944</b>	<b>-1'029</b>	<b>-58</b>	<b>-36'818</b>	<b>73</b>
<b>57 La Chaux-du-Milieu</b>	<b>-181'471</b>	<b>467</b>	<b>-389</b>	<b>3'504</b>	<b>3'893</b>	<b>-1'081</b>	<b>-109</b>	<b>-50'811</b>	<b>70</b>
<b>58 Les Ponts-de-Martel</b>	<b>-659'640</b>	<b>1'253</b>	<b>-526</b>	<b>3'218</b>	<b>3'745</b>	<b>-1'229</b>	<b>-257</b>	<b>-322'016</b>	<b>70</b>
<b>59 Brot-Plamboz</b>	<b>-94'713</b>	<b>241</b>	<b>-393</b>	<b>3'345</b>	<b>3'738</b>	<b>-1'235</b>		<b>0</b>	<b>67</b>
60 La Chaux-de-Fonds	-7'418'475	37'840	-196	4'241	4'437	-536		0	70
<b>61 Les Planchettes</b>	<b>-98'218</b>	<b>223</b>	<b>-440</b>	<b>3'387</b>	<b>3'827</b>	<b>-1'146</b>	<b>-174</b>	<b>-38'839</b>	<b>75</b>
<b>62 La Sagne</b>	<b>-345'037</b>	<b>967</b>	<b>-357</b>	<b>3'307</b>	<b>3'664</b>	<b>-1'309</b>	<b>-337</b>	<b>-326'336</b>	<b>70</b>
Ensemble des communes	0	173'009		4'973				-1'523'010	64.99
	80.460%	du revenu moyen		4'002					

Le tableau ci-dessus montre que les montants versés par habitant ont dépassé la barre des 400 francs par habitant dans les Communes des Verrières et de Montalchez, frisant même la barre des 500 francs par habitant dans cette dernière commune, alors que les montants versés à Val-de-Travers, exprimés en francs par habitant, sont plus de dix fois inférieurs à ceux versés aux deux autres communes bénéficiaires.

En 2012 aussi, trois communes dont la situation en termes de revenu fiscal l'autoriserait, ne perçoivent aucun montant de la péréquation verticale en raison de leur coefficient d'impôt, inférieur à la limite fixée par la loi.

#### **4. REFORME DE LA PEREQUATION**

A la suite des nombreuses initiatives déposées aussi bien par les communes bénéficiaires que par les communes contributrices, le Conseil d'Etat, avec l'accord de la commission péréquation du Grand Conseil, a chargé un bureau d'experts d'évaluer le système péréquatif neuchâtelois et de lui proposer des pistes de réformes du système. La commission péréquation a pris acte du rapport des experts et elle a formulé ses propositions dans un rapport du 8 avril 2013. La commission a pris acte des nouveaux développements intervenus depuis la création de la nouvelle commune de Val-de-Travers et des freins à la réforme des structures et à la fusion des communes que peut représenter le maintien de cet outil aujourd'hui. Les commissaires ont toutefois souhaité que le Conseil d'Etat réforme la péréquation verticale en ôtant les freins à la réforme des structures communales inadaptées, refusant que la péréquation verticale soit purement et simplement supprimée, comme le précédent gouvernement l'avait souhaité (rapport 12.032).

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a tenu compte de ces revendications en maintenant la péréquation verticale tout en fixant un revenu plafond. Cela permet d'une part d'offrir une garantie de ressources aux communes concernées, sans toutefois verser des montants disproportionnés, en particulier à de très petites communes, uniquement parce que la bonne conjoncture au niveau fédéral garantit des revenus élevés au titre de l'impôt fédéral direct.

Si l'on tient compte des projets qui réduiront les disparités de ressources entre les communes, comme celui d'harmonisation de la clé de répartition des impôts entre l'Etat et les communes et de redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales (IPM), il apparaît que la situation des communes financièrement les plus faibles sera sensiblement améliorée, cela sans évoquer la réforme de la péréquation financière intercommunale elle-même. Dans ces conditions, il apparaît que la fixation d'un revenu minimum garanti à 79% du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes apparaît le plus pertinent. C'est ainsi un montant de près de 1 million de francs que l'Etat versera à ce titre, valeur 2013, un montant qui est de l'ordre de ceux garantis jusqu'alors. La solution proposée tient compte des critiques adressées à la péréquation verticale de verser des montants disproportionnés à de très petites entités, freinant ainsi l'incitation à la collaboration ou à la fusion de ces petites entités, particulièrement depuis la fusion des communes de Val-de-Travers et l'amélioration de la situation financière de cette nouvelle commune.

Le dispositif proposé devra naturellement être à nouveau évalué à la lumière des solutions définitives qui seront retenues dans les domaines de la répartition des ressources fiscales et de la péréquation et en fonction de l'évolution des recettes fiscales de l'Etat et des communes au cours des prochaines années.

Le tableau 3 ci-dessous illustre les effets de la mesure proposée sur la péréquation 2013.

Communes	Péréquation des ressources 2013 (PérRes)	Taux fixe de 79%		Intervention du fonds					
		Population 2012	PérRes 2013 p/habitant	Revenu fiscal (RF) 2012	Total Revenu fiscal + PérRes	Différence p/rapport au RF moyen	Compensation en francs p/habitant	Versement	Coefficient fiscal 2013
1 Neuchâtel	15'397'257	33'390	461	6'987	6'526	1'345			62
2 Hauterive	184'777	2'602	71	5'780	5'709	528			65
3 Saint-Blaise	792'275	3'256	243	5'778	5'535	353			61
71 La Tène	1'122'919	4'843	232	6'077	5'845	663			52
6 Cornaux	-62'048	1'570	-40	4'813	4'852	-329			61
7 Cressier	-450'935	1'918	-235	4'348	4'584	-598			72
8 Enges	78'086	257	304	6'407	6'103	922			68
9 Le Landeron	-26'996	4'437	-6	5'138	5'144	-37			61
10 Lignières	-339'428	961	-353	3'903	4'256	-925			68
11 Boudry	-1'081'450	5'050	-214	4'280	4'494	-687			68
12 Cortaillod	92'468	4'609	20	4'899	4'879	-302			63
73 Milvignes	1'546'718	8'915	173	5'657	5'484	303			58
15 Peseux	-1'595'231	5'749	-277	4'183	4'460	-721			67
16 Corcelles-Cormondrèche	304'692	4'653	65	5'523	5'457	276			69
18 Rochefort	-4'061	1'080	-4	5'175	5'178	-3			65
19 Brot-Dessous	-42'026	105	-400	3'611	4'012	-1'170			65
20 Bevaix	182'510	3'809	48	5'426	5'378	197			66
21 Gorgier	635'206	1'962	324	6'606	6'282	1'101			60
22 Saint-Aubin-Sauges	-323'647	2'440	-133	4'485	4'618	-564			70
23 Fresens	-44'184	223	-198	3'562	3'760	-1'421			65
24 Montalchez	-201'470	255	-790	2'411	3'201	-1'980	-892	-227'387	72
25 Vaumarcus	135'314	270	501	7'180	6'679	1'498			64
72 Val-de-Travers	-4'721'338	10'870	-434	3'639	4'073	-1'108	-20	-219'384	72
33 La Côte-aux-Fées	-116'745	447	-261	4'360	4'621	-560			70
35 Les Verrières	-488'547	697	-701	2'885	3'586	-1'595	-507	-353'563	74
74 Val-de-Ruz	-2'536'288	15'967	-159	4'619	4'778	-403			61
49 Valangin	-173'372	445	-390	3'509	3'899	-1'282			62
53 Le Locle	50'978	10'206	5	5'310	5'305	124			64
54 Les Brenets	25'299	1'100	23	5'588	5'565	384			60
55 Le Cerneux-Péquignot	-98'983	322	-307	3'971	4'278	-903			70
56 La Brévine	-268'071	635	-422	3'733	4'155	-1'026			70
57 La Chaux-du-Milieu	-218'961	464	-472	3'469	3'941	-1'240	-152	-70'475	70
58 Les Ponts-de-Martel	-635'638	1'279	-497	3'588	4'085	-1'097	-9	-10'914	70
59 Brot-Plamboz	-100'145	240	-417	3'915	4'333	-849			70
60 La Chaux-de-Fonds	-6'498'850	38'241	-170	4'457	4'627	-554			70
61 Les Planchettes	-124'485	228	-546	3'171	3'717	-1'464	-376	-85'726	73
62 La Sagne	-395'598	952	-416	3'979	4'395	-787			70
Ensemble des communes	0	174'447		5'181				-967'449	64.56
	79.000%	du revenu moyen		4'093.18					

Le tableau 3 ci-dessus montre que la situation des communes bénéficiaires, avec une limite de 79% du revenu fiscal moyen, est proche de la situation actuelle. Le revenu garanti aux communes bénéficiaires est supérieur de plus de 2 points à celui qui leur a été garanti en 2012. Les montants versés aux communes bénéficiaires, et en particulier aux Verrières et à Montalchez, sont en augmentation par rapport à ceux qui leur ont été versés en 2012. Quant au soutien de l'Etat, il est de l'ordre de celui qui a été consenti jusqu'ici.

## 5. REFORME DU TAUX D'ALIMENTATION DU FONDS D'AIDE AUX COMMUNES (FAC)

Le fonds d'aide aux communes est alimenté par une dotation annuelle équivalente à 6% de la part du canton au produit de l'IFD. Ce fonds sert principalement à financer les projets de fusions de communes. Rappelons que l'aide versée à ces projets peut atteindre jusqu'à 400 francs par habitant, aide qui a même été doublée par le décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes du 29 mars 2006. Dans une moindre mesure, il permet à l'Etat de financer des aides à l'investissement ou au fonctionnement de communes en situation financière précaire, de même que des projets de réformes de structures initiées par l'Etat ou plusieurs communes. Ces aides ont perdu de leur importance depuis l'instauration de la péréquation verticale.



La fortune du FAC au 31 décembre 2012 s'élevait à 21,9 millions de francs. Elle s'élèvera à près de 8 millions à la fin de 2013, après les versements au titre de l'aide apportée aux projets de fusions de communes de Milvignes et de Val-de-Ruz.

Selon la planification financière roulante (PFR) actuelle, la fortune du fonds, avec le taux d'alimentation légal ci-dessus, avant tout versement, pourrait s'élever à CHF 25 millions à fin 2017 et à CHF 35 millions en 2019, si l'on admet que la part du produit du canton à l'impôt fédéral direct évolue de la même manière en 2018 et 2019 que ce qui est projeté.

Si tous les projets de fusions de communes actuellement en discussion aboutissent en 2017 – Nouveau Neuchâtel, Grand-Entre-deux-Lacs, Béroche, Rochefort-Brot-Dessous et Vallée de La Brévine – l'Etat, avec les dispositifs actuels, devrait honorer un montant d'aide de CHF 24,5 millions d'ici à 2019, vu que l'Etat peut échelonner le montant de son aide sur 3 ans, en vertu de l'article 22, alinéa 1 du règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes.

Comme les montants dont le fonds devrait être doté excèdent ceux nécessaires à honorer les engagements prévisibles de l'Etat au titre de l'aide à la fusion des communes, il apparaît opportun de prévoir une réduction de l'alimentation ordinaire du FAC.

On peut aussi relever qu'il n'est pas certain que tous les projets de fusions de communes décrits ci-dessous aboutissent, et cela dans les délais qui sont articulés aujourd'hui.

En conséquence, il apparaît qu'une réduction de 6% à 4% de la part du canton au produit de l'IFD affecté au FAC ne priverait pas l'aide de l'Etat apportée aux communes et les moyens d'intervention du FAC.

En effet, avec une telle réduction, la fortune du fonds, sur la base des chiffres de la PFR et avant tout versement aux communes, devrait atteindre à l'horizon 2019 le montant de CHF 26 millions, ce qui permettra à l'Etat de maintenir son soutien puissant aux fusions de communes et aux autres projets de communes requérant son soutien.

Par ailleurs, une telle mesure n'empêche pas le Conseil d'Etat, comme il l'a fait en 2012, en appréciation des besoins du fonds dictés par la situation du moment, d'attribuer des montants complémentaires à ce fonds lors des opérations de bouclage des comptes si la situation devait l'exiger.

Le présent projet intègre une disposition transitoire liée à l'échéance du décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC) au 31 décembre 2014. Comme les critères relatifs à l'octroi des subsides de ce fonds sont les mêmes que ceux applicables aux subsides du fonds d'aide aux communes et que ce fonds arrive à échéance à la fin de l'exercice, le projet prévoit de transférer le solde du FRSC au fonds d'aide aux communes et de diminuer, l'an prochain, l'alimentation du FAC du montant transféré.

## **6. INCIDENCE SUR LE PERSONNEL**

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

## 7. INCIDENCES FINANCIERES

La réduction de la part du canton au produit de l'IFD affectée au FAC accroît la part dévolue à l'Etat du produit de l'IFD. Cela équivaut à une diminution des dépenses de l'Etat de 1,5 million par an. La modification de la péréquation verticale permet de son côté de réduire les subsides aux communes de 200.000 francs par rapport aux chiffres de la PFR. En tout, si l'on considère la diminution de la dotation ordinaire du fonds et celle des subsides aux communes financièrement les plus faibles, c'est à une diminution de dépenses de l'ordre de 1,7 million que conduit l'adoption du présent rapport. Avec la mesure transitoire proposée, les dépenses de l'Etat diminueront l'an prochain de 3,1 millions de francs. Cette diminution a été intégrée au projet de budget 2014 du Conseil d'Etat.

## 8. COMPATIBILITE DE LA PROPOSITION AVEC LA REFORME DE L'ETAT

En 2009, la péréquation verticale a été examinée par le comité de pilotage chargé de l'évaluation des subventions, en application de la loi sur les subventions du 1<sup>er</sup> février 1999. Ledit comité est arrivé à la conclusion que *«L'objectif initial visant à gommer les coefficients d'impôt n'est pas respecté. Ces derniers sont liés à des décisions discrétionnaires des communes.»* La présente proposition permet donc à l'Etat de corriger les effets pervers d'une subvention qui doit être aménagée pour tenir compte de la nouvelle situation créée par la fusion des communes de Val-de-Travers et du report massif de l'aide sur les autres communes financièrement faibles, dont certaines, du fait de leur taille réduite, perçoivent des montants, exprimés en francs par habitant, qui sont très élevés.

Cette mesure est annoncée dans le rapport du Conseil d'Etat 11.036, du 26 août 2011, concernant le redressement des finances: analyse actuelle, objectifs politiques, perspectives financières et propositions pérennes. Elle a été présentée et débattue par la commission de gestion et des finances en date du 4 février 2012 qui est d'avis qu'une modification de la péréquation verticale dans le sens voulu par le Conseil d'Etat d'alors est acceptable si elle est accompagnée de mesures transitoires. La majorité de la commission est aussi d'avis que le financement d'un dispositif de soutien aux communes dont le besoin est avéré devrait être horizontal, assumé non plus par l'Etat, mais par les autres communes (voir rapport de la commission de gestion et des finances en date du 10 avril 2012 à l'appui du rapport d'information du Conseil d'Etat relatif au redressement des finances 11.036: analyse actuelle, mesures politiques, perspectives financières et propositions pérennes, mesure 2.1.1 suppression de la péréquation verticale, page 4, [http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc\\_1414/ODJ\\_1702/GC\\_2012\\_05\\_files/11036\\_com.pdf](http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2012_05_files/11036_com.pdf)).

Le présent rapport intègre les préoccupations exprimées par la commission de gestion et des finances et prévoit notamment de maintenir le dispositif, du moins dans l'attente de la révision complète de la péréquation horizontale, tout en supprimant tout de suite ses effets les plus délétères.

En adaptant une aide à l'évolution des communes bénéficiaires, en évitant de soutenir artificiellement des structures communales qui pourraient être repensées, les mesures proposées s'inscrivent dès lors dans la ligne des objectifs du redressement des finances et de la réforme de l'Etat décrits dans le rapport 10.002.

Quant à la réforme de l'alimentation du FAC, les recettes précédemment affectées à cette subvention augmenteront la part de l'Etat au produit de l'impôt fédéral direct de 92% à 94%, sans péjorer le soutien accordé aux communes.

## **9. INCIDENCES SUR LES COMMUNES**

Le projet de loi qui vous est soumis grèvera les finances de quelques communes, qui aujourd'hui sont largement bénéficiaires du dispositif et pourraient le cas échéant, si la conjoncture sur le plan national est bonne, prétendre à une aide supérieure à la limite de 79% du revenu fiscal moyen. Le projet sera sans influence sur les finances des autres communes.

## **10. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Le projet de loi entraîne pour l'Etat une diminution annuelle de dépenses estimée à environ 1,7 million de francs au cours des prochaines années. Avec la mesure transitoire proposée, les dépenses de l'Etat diminueront l'an prochain de 3,1 millions de francs. Par conséquent, son adoption requiert la majorité simple des votants, en vertu de l'article 110 al. 3 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993.

## **11. CONCLUSION**

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

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

Car, dans le même temps, votre Autorité a affecté des moyens importants provenant des réserves d'or excédentaire de la Banque Nationale pour favoriser et encourager les

fusions de communes. Le précédent Conseil d'Etat a pour sa part fixé l'objectif de parvenir à un canton fort composé de 10 communes au maximum. Le Conseil d'Etat entend poursuivre cet objectif et, parallèlement, poursuivre également l'effort financier important qui a été engagé à cette fin. Il a sollicité et obtenu de votre Autorité en 2011 la prorogation de l'échéance du décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes jusqu'au 31 décembre 2014, fonds servant en particulier à financer les aides aux projets de fusions de communes. Dans ces conditions, si le maintien de la péréquation verticale est garanti, il convient de la réformer afin de ne pas freiner l'élan et la disposition des petites entités aidées à envisager de se fondre dans une entité plus vaste. Ce dispositif, parfaitement adapté avant le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes et avant la fusion des communes de Val-de-Travers, ne s'insère aujourd'hui plus dans la volonté exprimée par le Conseil d'Etat de réformer les structures de notre canton. La péréquation verticale, réformée, permettra d'offrir aux communes une garantie de revenus fiscaux, dans le cadre strict des moyens affectés à cette tâche. La fixation d'une limite permettra de ne pas attribuer des aides sans prendre en compte les besoins, mais en se fondant uniquement sur les moyens que la loi réserve à cette tâche. C'est là une réforme qui s'inscrit sans conteste dans la volonté d'efficacité de la dépense publique.

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

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

Neuchâtel, le 30 octobre 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
L. KURTH

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

**Loi**  
**portant révision**  
**– de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)**  
**– de la loi concernant la répartition de la part du canton au**  
**produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu les articles 5, alinéa 1, lettre g, 55 et 69 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 30 octobre 2013,

*décède:*

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

*Art. 9a, al. 2*

<sup>2</sup>Le revenu fiscal minimal correspond à 79% du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes, dans les limites des moyens affectés par la loi.

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

*Article premier, let. a, b et c*

- a) 94% à l'Etat ;
- b) 4,0% au fonds d'aide aux communes;
- c) 2% au maximum au même fonds, pour financer la péréquation verticale des ressources en faveur des communes dans les limites de revenus garantis par la loi sur la péréquation financière intercommunale, le solde éventuel étant attribué à l'Etat.

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

**Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il 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,*

**Disposition transitoire à la modification du**

En 2014, la dotation du fonds d'aide aux communes visée à l'article premier, lettre b, est diminuée du montant du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes, valeur au 31 décembre 2013, qui est transféré au fonds d'aide aux communes.

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>RESUME</b> .....	1
<b>1. RAPPEL / INTRODUCTION</b> .....	2
<b>2. EVOLUTION DE LA SITUATION ENTRE 2006 ET 2008 JUSQU'À LA FUSION DES COMMUNES DE VAL-DE-TRAVERS</b> .....	3
<b>3. EVOLUTION DE LA SITUATION ENTRE 2009 ET 2013, APRES LA CREATION DE LA NOUVELLE COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS ...</b>	4
<b>4. REFORME DE LA PEREQUATION</b> .....	7
<b>5. REFORME DU TAUX D'ALIMENTATION DU FONDS D'AIDE AUX COMMUNES (FAC)</b> .....	8
<b>6. INCIDENCE SUR LE PERSONNEL</b> .....	9
<b>7. INCIDENCES FINANCIERES</b> .....	10
<b>8. COMPATIBILITE DE LA PROPOSITION AVEC LA REFORME DE L'ETAT</b> .....	10
<b>9. INCIDENCES SUR LES COMMUNES</b> .....	11
<b>10. VOTE DU GRAND CONSEIL</b> .....	11
<b>11. CONCLUSION</b> .....	11
<b>Loi portant révision</b>	
– de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)	
– de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD)	13