

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 24 septembre 2014)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi portant révision
de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)**

La commission parlementaire péréquation financière,

composée de M^{mes} et MM. Olivier Haussener, président, Gilbert Hirschy, vice-président, Johanne Lebel Calame, rapporteure, Claude Guinand, Sylvia Morel, Michel Zurbuchen, Jean-Jacques Aubert, Françoise Jeandroz, Daniel Huguenin-Dumittan, Laurent Duding, Laura Zwygart de Falco, Pierre Hainard (en remplacement de Florian Robert-Nicoud), Jean-Charles Legrix (en remplacement d'Alexandre Willener), Bernhard Wenger (en remplacement de Stephan Moser) et Yvan Botteron (excusé),

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Commentaire de la commission

La commission s'est réunie le 10 novembre 2014 pour examiner le rapport sur le volet ressources de la péréquation intercommunale, en présence du chef du département des finances et de la santé, du chef du service des communes et du chargé de missions au DFS. Tous les groupes ont relevé la qualité du rapport et accepté l'entrée en matière. Les explications complémentaires reçues ont convaincu les commissaires de la pertinence du calendrier et de la révision proposée. La commission a adopté son rapport par voie de circulation.

Une péréquation en deux volets, deux étapes de révision

La péréquation neuchâteloise distingue deux volets: ressources et charges. Or les réponses à la consultation menée par le Conseil d'Etat ont été contrastées: la révision du volet ressources est globalement bien perçue, mais l'accueil est plus réservé pour les charges. Vu la nécessité de corriger rapidement les distorsions identifiées à propos des ressources, la commission accepte d'autant plus volontiers de traiter ce premier volet séparément que le système proposé sera capable d'intégrer les évolutions futures sans nouvelle révision de loi et que le chantier du second volet est déjà ouvert, en concertation avec les communes. La commission remercie d'avance le Conseil d'Etat de ses informations sur l'avancement des travaux.

Une révision technique

La révision veut permettre à la péréquation de mieux atteindre son but (LPFI, art. 1^{er}: "*renforcer la solidarité entre les communes, redistribuer plus équitablement les ressources fiscales entre elles, donner à chaque commune les moyens d'assumer ses tâches de manière autonome*") en apportant les correctifs nécessaires pour remédier aux faiblesses du système et pour tenir compte des nombreuses réformes intervenues depuis 2001 et encore à venir – la liste ci-après n'est pas exhaustive.

De 2001 à 2018...

2001: nouvelle péréquation financière intercommunale neuchâteloise.

2005: deuxième désenchevêtrement des tâches, avec transfert de 30 points d'impôt personnes physiques des communes à l'Etat.

2006: péréquation verticale, par laquelle l'Etat intervient après les communes.

2009: fusion de 9 communes du Val-de-Travers et de 2 communes du Littoral Est.

2013: fusion de 15 communes du Val-de-Ruz et de 3 communes du Littoral Ouest.

2014: révision de la péréquation verticale, fixant un seuil à 79% du revenu fiscal moyen.

2014: redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales entre les communes.

2014-2016: harmonisation des clés de répartition des impôts prélevés par l'Etat et les communes.

2015: harmonisation de la répartition de la facture sociale entre l'Etat et les communes.

2015-2017: loi sur la police neuchâteloise, avec transfert d'un point d'impôt des communes au canton, selon un calendrier lié à la réforme de la péréquation (charges).

Les principaux changements

Plutôt que l'impôt cantonal des personnes physiques et des personnes morales perçu dans la commune, c'est l'indice des ressources fiscales harmonisées, ou revenu fiscal harmonisé relatif, de chaque commune qui sert de base au calcul: le revenu fiscal, mais lui seul, c'est-à-dire les impôts des personnes physiques, des personnes morales, à la source et la compensation de l'imposition des frontaliers; harmonisé, c'est-à-dire abstraction faite du coefficient fiscal; relatif, c'est-à-dire par comparaison avec le revenu total de l'ensemble des communes. Cet indice est calculé par habitant.

Plutôt qu'un multiple de l'écart de ressources total, c'est un taux de réduction des écarts qui détermine le montant de la péréquation.

Plutôt que sur les deux années précédentes, avec estimation budgétaire éventuellement rectifiée après le bouclage des comptes, le calcul porte sur les trois derniers exercices bouclés. Suite à l'harmonisation des clés de répartition des impôts, c'est à partir de 2019 que ce principe sera entièrement appliqué.

Un taux adéquat, une progressivité efficace

La commission a porté une attention particulière au taux de réduction des écarts de ressources et à la progressivité de la péréquation.

Les simulations réalisées par les services cantonaux et présentées à la commission complètent utilement les annexes du rapport 14.027. Elles aident à évaluer concrètement les diverses voies possibles vers le but visé (LPFI, art. 4 : *"réduire les disparités des ressources fiscales entre les communes"*), en appliquant les nouveaux outils proposés aux derniers chiffres connus. Les figures annexées ci-après illustrent, sur la base de l'année fiscale 2012, l'effet sur l'indice des ressources fiscales harmonisées (IRFH) de différents scénarios portant sur le volume de la péréquation (taux de réduction des écarts de 33, 40 ou 45%, pour un montant de 20,8, 25,2 ou 28,4 millions de francs) ou sur sa progressivité (coefficient de 0,5, 0,75 ou 1, avec un taux de réduction constant de 33%).

Avec un calcul linéaire (première figure), le fait d'augmenter le pourcentage redistribué accroît fortement l'effort exigé des communes à revenu supérieur sans rapprocher suffisamment les plus faibles du seuil minimum de 79%. Au contraire, un coefficient de progressivité de 0,5 (deuxième figure) améliore nettement la situation des communes du bas du graphique sans beaucoup accroître l'effort demandé à celles du haut, tandis que les communes de la zone intermédiaire sont peu touchées. Les projections avec un coefficient plus élevé (0,75 ou 1) signalent un risque de surcompensation, avec des inversions de position qu'il convient d'éviter.

Les simulations montrent ainsi la pertinence du taux proposé de réduction des écarts (un tiers) et d'un facteur de progressivité (coefficient 0,5), pour les communes bénéficiaires comme pour les communes contributrices.

Révision de la péréquation des charges

La révision de la péréquation des charges qui devrait prendre effet dès 2017, sera la dernière étape d'un long processus qui aura duré près de treize années.

La commission n'a pas repris le débat sur le fond à l'occasion du présent rapport, mais souhaite que les travaux menés par le Conseil d'Etat en concertation avec les communes débouchent sur une proposition qui respecte les principes de simplicité, mesurabilité, proportionnalité et d'évolution dans le temps. En effet, après les nombreuses modifications législatives de ces dernières années, qui ont profondément bouleversé les relations tant financières qu'organisationnelles entre l'Etat et les communes, il serait difficilement admissible que cette dernière étape ne respecte pas l'esprit et les objectifs initialement définis.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Projet de loi et amendements

L'examen attentif du projet de loi a permis de relever quelques imperfections dans la forme, que rectifie l'erratum du Conseil d'Etat. Les compétences mathématiques d'un commissaire ont ainsi permis d'améliorer la lisibilité de la formule de l'annexe 1.

Aucun amendement n'a été déposé quant au fond du projet de loi.

Vote final

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Motions et postulats dont le Conseil d'Etat propose le classement

La commission ne s'est pas prononcée sur les classements évoqués par le rapport 14.608 de la commission de gestion, rapport accepté le 4 novembre 2014 par le Grand Conseil. La plupart de ces objets trouvent réponse dans le rapport 14.027, ceux qui concernent les charges seront réglés dans le cadre du deuxième volet de la révision de la péréquation.

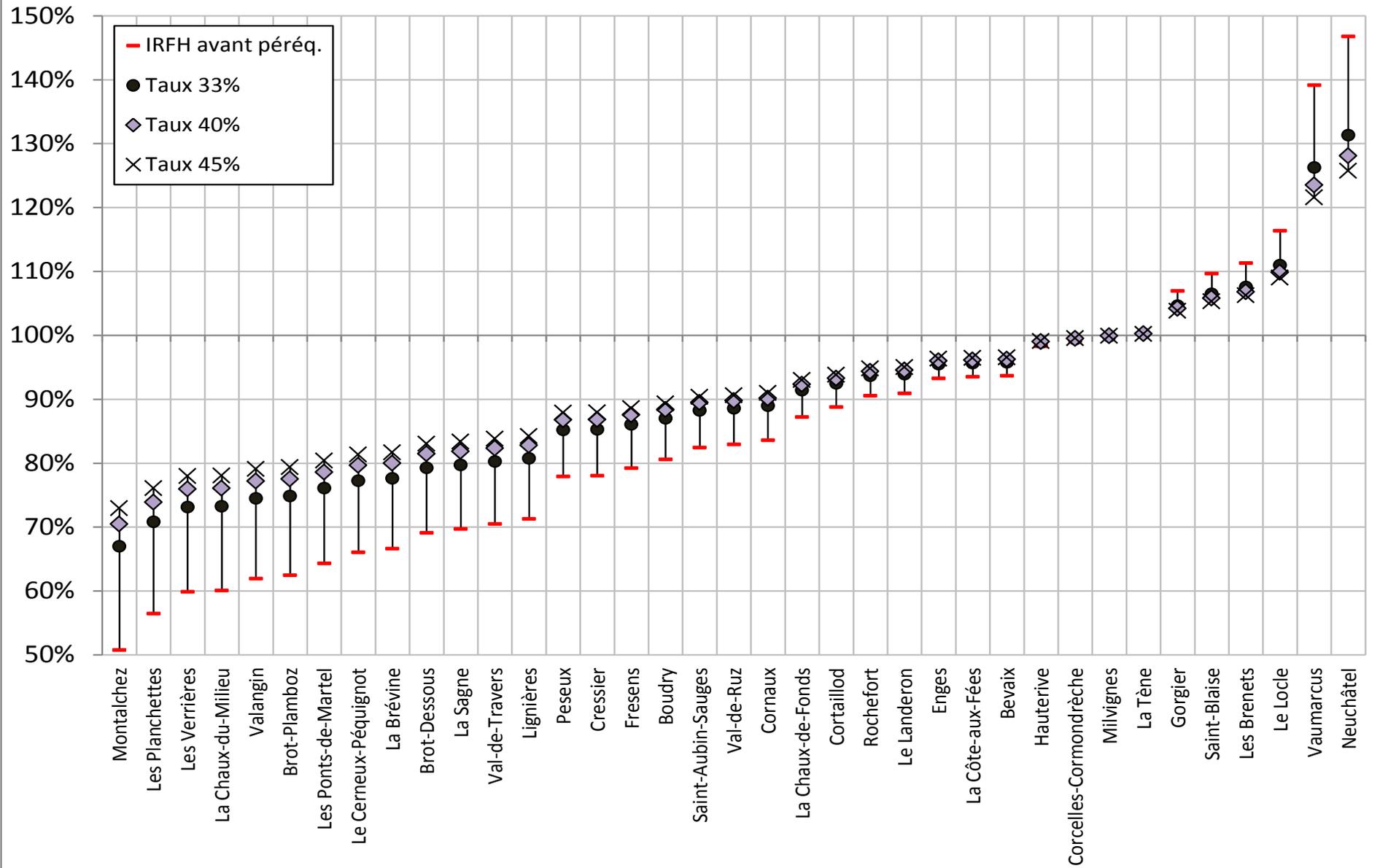
Neuchâtel, le 19 novembre 2014

Au nom de la commission
péréquation financière

Le président,
O. HAUSSENER

La rapporteure,
J. LEBEL CALAME

Nouvelle péréquation des ressources selon plusieurs taux, IRFH, en %



Nouvelle péréquation des ressources selon plusieurs coefficients de progressivité, IRFH, en %

