



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui

- d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes » et le contre-projet direct du Conseil d'État

et

- d'un projet de loi distinct modifiant la loi sur les routes et voies publiques et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux

(du 22 mars 2023)

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

RÉSUMÉ

Un comité d'initiative a déposé en août 2020 une initiative législative populaire cantonale intitulée « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes ». Cette initiative demande en substance que la loi sur la péréquation financière intercommunale soit modifiée de manière à ce que 90% des montants versés par la Confédération comme compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques soient redistribués aux communes neuchâtelaises selon les mêmes critères qui ont permis de les calculer, à savoir : l'altitude : la part de la population résidante permanente habitant à plus de 800 mètres d'altitude ; la déclivité du terrain : l'altitude médiane des surfaces productives selon la statistique de la superficie ; la structure de l'habitat : la part de la population résidante permanente domiciliée en dehors du territoire des agglomérations principales ; la faible densité démographique : surface totale en hectare par habitant permanent selon la statistique de la superficie. »

Le Conseil d'État a eu l'occasion, en répondant à la motion 19.124 relative à la prise en compte de critères géotopographiques dans la péréquation financière intercommunale (rapport 21.023 du Conseil d'État au Grand Conseil) de s'exprimer sur la façon dont les comptes publics traduisent ou non d'éventuelles surcharges liées à la géographie et à la topographie dans les différentes régions de notre canton. Le même rapport détaillait également l'ampleur des transferts entre régions découlant de l'actuelle péréquation financière intercommunale et du déploiement des politiques cantonales. Sur le fond, le Conseil d'État constate l'existence de différences dans les dynamiques démographiques, économiques et sociales entre les régions du canton, avec des conséquences notamment sur les ressources des collectivités publiques. C'est dans le but de résoudre cette problématique qu'il a œuvré, de concert avec l'Association des communes neuchâtelaises, pour élaborer une proposition consensuelle. Ce faisant, il a admis de prendre en considération un scénario basé sur le simple transfert de ressources de l'État aux communes, comme alternative à la voie qu'il avait proposée initialement, à savoir l'engagement accru de l'État dans des projets porteurs au service de nouvelles dynamiques pour les régions concernées.

Le dispositif proposé dans le présent rapport comme contre-projet à l'initiative est le fruit de ces discussions, les deux parties s'étant accordées sur ses composantes principales. Elles ne sont toutefois pas encore parvenues à convaincre le comité d'initiative de s'y rallier, ni à aplanir les dernières divergences quant à l'ampleur des transferts à envisager.

Le Conseil d'État considère que l'initiative ne tient pas suffisamment compte des transferts déjà opérés par les différents systèmes de répartition en vigueur dans notre canton, ni du partage des charges instauré entre État et communes. Il la juge excessive et insupportable pour les finances cantonales dès lors qu'elle ne propose ni plus ni moins que le transfert annuel de plus de 20 millions de francs de l'État en direction d'une partie des communes.

En outre, en laissant entendre que les montants versés au canton de Neuchâtel dans le cadre de la péréquation intercantonale seraient dus en grande partie aux communes, l'initiative néglige l'accord intervenu à l'origine de l'introduction de la péréquation financière fédérale, à savoir que les dizaines – voire centaines – de millions de charges nouvelles qui pèsent dorénavant sur le canton (par exemple dans le domaine de l'éducation spécialisée ou dans le soutien aux adultes vivant avec handicap) seraient assumées par l'État seul sans report sur les communes, en contrepartie de quoi l'ensemble des contributions reçues des autres cantons et de la Confédération resteraient acquises à l'État. À relever encore à ce sujet que l'État assume seul aussi à l'heure actuelle la réduction progressive de plus de 100 millions de francs par an des contributions transitoires dites « des cas de rigueur ».

Le contre-projet direct présenté par le Conseil d'État prévoit une redistribution de la moitié des montants versés par la Confédération au canton au titre du seul critère de l'altitude dans le cadre de la compensation des charges géotopographiques. Cette redistribution est appelée à devenir le seul instrument péréquatif prenant en considération le critère de l'altitude et est donc accompagnée de la suppression de la redistribution aux communes de la part de la taxe perçue sur les véhicules – laquelle tient aussi compte de l'altitude – présentée sous forme d'un projet de loi distinct – mais néanmoins lié – du contre-projet direct. Les mesures temporaires décidées récemment dans l'attente du traitement de l'initiative (soutien temporaire versé aux communes d'altitude ainsi qu'à la Ville de La Chaux-de-Fonds) prendraient également fin. Au final, le contre-projet se traduit par un transfert net de l'État aux communes concernées de l'ordre de 9 millions de francs par an. Cette proposition représente un effort conséquent pour le budget cantonal et aura immanquablement un impact sur les autres politiques publiques dans lesquelles devront être trouvées les compensations indispensables. Le Conseil d'État invite dès lors le Grand Conseil à adopter cette proposition sans en accroître l'ampleur.

1. INTRODUCTION

Un comité d'initiative a annoncé en décembre 2019 à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes » (initiative géotopographique). Le texte en est le suivant : « *Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000, soit modifiée selon les principes suivants : 90% des montants versés par la Confédération comme compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques sont redistribués aux communes neuchâtelaises selon les mêmes critères qui ont permis de les calculer, à savoir : l'altitude : la part de la population résidente permanente habitant à plus de 800 mètres d'altitude ; la déclivité du terrain : l'altitude médiane des surfaces productives selon la statistique de la superficie ; la structure de l'habitat : la part de la population résidente permanente domiciliée en dehors du territoire des agglomérations principales ; la faible densité démographique : surface totale en hectare par habitant permanent selon la statistique de la superficie.* »

Par arrêté du 8 septembre 2020, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 6'278. Par décret en date du 23 février 2021, le Grand Conseil a admis la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes ». Par le présent rapport, le Conseil d'État propose le rejet de l'initiative jugée excessive et propose un contre-projet direct, élaboré en concertation avec l'Association des communes neuchâtelaises.

2. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : UNE INITIATIVE INAPPROPRIÉE ET EXCESSIVE, INSUPPORTABLE POUR LES FINANCES CANTONALES

En demandant le transfert aux communes situées en altitude des montants accordés par la Confédération au canton de Neuchâtel, les auteurs de l'initiative « géotopographique » critiquent le niveau de solidarité en place à travers les outils existants de la péréquation financière intercommunale et de la répartition des tâches prévalant entre l'État et les communes et l'efficacité de notre système de péréquation financière. Or, notre canton connaît le niveau de disparités de ressources avant péréquation parmi les plus faibles du pays, et son système de péréquation est de surcroît jugé solide, généreux, efficace et cohérent. Il compense les surcharges dans tous les domaines où des disparités significatives peuvent être constatées dans les comptes publics et réduit encore les disparités à un niveau qui n'est atteint presque nulle part ailleurs en Suisse. L'efficacité du système neuchâtelois de répartition et de péréquation des charges et des revenus explique notamment que les différences de coefficient fiscal entre les communes sont les plus faibles de tout le pays à Neuchâtel, après Glaris et ses trois communes, et moindres que celles prévalant dans des cantons fortement urbains et centralisés comme Genève et Bâle.

En proposant de transférer 90% des montants que l'État perçoit de la Confédération au titre des charges géotopographiques, soit près de 21 millions de francs par an, aux communes situées en altitude, l'initiative géotopographique ne tient nullement compte de la répartition des tâches, des charges et des revenus opérés entre l'État et les communes et de la péréquation financière intercommunale mise en place dans notre canton. Les plus grands domaines de charges assumés par le canton et les communes, – formation, santé et prévoyance sociale – ne donnent lieu à aucune surcharge structurelle pour les communes. Les charges en lien avec le domaine de la santé et ceux de la formation professionnelle, des Lycées et des Hautes-Écoles ainsi que de l'éducation spécialisée ou du soutien aux personnes vivant avec handicap sont assumées quasi exclusivement par l'État au contraire de la majorité des autres cantons ; celles des domaines de la prévoyance sociale sont partagées entre les deux niveaux institutionnels, et pour ce qui concerne la part assumée par les communes celle-ci est mutualisée et ne dépend donc pas du lieu de résidence des bénéficiaires des prestations. En conséquence, les communes – et pas plus les communes d'altitude – n'assument aucune surcharge structurelle en lien avec les dépenses sociales. Quant au domaine de la scolarité obligatoire et de l'accueil extrafamilial, les surcharges assumées par certains cercles ou certaines communes font l'objet de compensations par la péréquation intercommunale des charges depuis 2020. Seul le domaine des routes, souvent évoqué à l'appui de l'initiative en lien avec les charges liées au déneigement et aux dégâts liés au gel et au dégel, ne connaît pas une telle mutualisation. Dans ce domaine toutefois, les comptes publics – seule base objective retenue dans notre canton pour justifier des transferts péréquatifs – ne traduisent pas les surcharges en question de façon statistiquement significative.

De surcroît, l'initiative, en se focalisant sur les charges géotopographiques uniquement, ne tient nullement compte des autres compensations, comme celle des charges de centre, généreuses dans notre canton en faveur des villes au regard des montants perçus au titre des charges sociodémographiques de la part de la Confédération. Elle ignore également les accords intervenus dans le canton de Neuchâtel à l'introduction de la péréquation fédérale, à savoir que l'entier des charges nouvelles transférées de la Confédération aux cantons, notamment celles relevant du domaine de l'éducation spécialisée, ne seraient pas partagées entre État et communes, mais assumées par l'État seul, avec comme corolaire que les contributions reçues de la Confédération resteraient elles-aussi entièrement acquises à l'État. C'est à ce titre notamment que l'État assume à l'heure actuelle – et seul également – la réduction progressive des contributions fédérales versées au titres des « cas de rigueur », soit une diminution de l'ordre plus de 100 millions de francs annuel à absorber en vingt ans. Il en va de même des réductions de subventions décidées par la Confédération dans les domaines relevant du seul budget de l'État (en particulier formation post-obligatoire). L'initiative néglige encore que, si des charges liées à l'altitude ou à la situation géographique des régions doivent être reconnues pour les communes, il doit en aller de même pour l'État et dans une proportion qui ne saurait justifier la répartition proposée de 90% des contributions fédérales en faveur des communes et 10% seulement pour l'État.

Enfin, l'initiative géotopographique est excessive et menace les fragiles équilibres auxquels doit s'astreindre l'État. En privant le budget cantonal de plus de 20 millions de francs de revenus,

l'initiative mettrait à mal le retour à l'équilibre des finances cantonales et menace des pans entiers et d'importance capitale de l'action de l'État, qui doit faire face à des besoins de financement très importants. Pensons au budget de la formation et de l'Université, ou à celui de la santé et aux défis posés aux cantons par la gestion du grand âge et de l'autonomie d'une population vieillissante en constante augmentation, par les besoins croissants également dans le domaine de la psychiatrie ou par la nécessaire modernisation des grandes infrastructures sanitaires ou de mobilité longtemps repoussée. Enfin, les besoins liés à la transition énergétique, à la lutte contre le réchauffement climatique et à la perte de la biodiversité, avec les changements d'ordre systémique qu'ils impliquent, requerront des financements très importants de la part de tous les acteurs, privés comme publics, et donc de façon importante de l'État. Que dire enfin des besoins croissants des domaines de la prévoyance sociale et de l'intégration ainsi que des domaines régaliens que sont la police et la justice ? De surcroît, l'initiative, tout en privant l'État chaque année de plus de 20 millions de francs de revenus provenant de la RPT, laisserait néanmoins ce dernier assumer seul les diminutions possibles de dotations de la RPT, qu'elles proviennent de la diminution tendancielle susmentionnée de la compensation des cas de rigueur ou d'une diminution de la dotation au titre des ressources alors qu'une augmentation des ressources fiscales cantonales qui en serait l'origine profiterait dans une large mesure aux communes aussi.

Pour le Conseil d'État, le constat est clair et sans appel : l'État ne saurait faire face à une diminution de cette importance de ses moyens sans mesures de compensation.

Sans entrer dans le détail ici, mais de façon à rendre le débat au sujet de l'initiative le plus transparent possible, les compensations évoquées à ce jour en cas d'acceptation de l'initiative pourraient concerner la clé de répartition de l'impôt des frontaliers entre l'État et les communes – à ce jour non harmonisée avec les autres impôts répartis entre État et communes – le simple transfert de points d'impôts de l'ensemble des communes à l'État ou une réduction de la participation de l'État à des domaines de charges partagés avec les communes.

En outre, à l'occasion d'un projet de plus grande mutualisation du produit de l'impôt des personnes morales – projet qui sera nécessaire dans un proche avenir vu la contribution croissante de cette recette aux disparités de revenus entre les communes – la proportion du produit de cet impôt maintenue aux communes pourrait aussi être inférieure à celle prévalant à l'heure actuelle si des compensations devaient être recherchées en raison des nouveaux flux financiers induits par l'acceptation de l'initiative.

Enfin, une autre voie pourrait être une hausse de l'impôt des personnes physiques de près de trois points pour compenser les montants transférés en faveur des communes d'altitude. Pour le Conseil d'État, une telle mesure, qui irait à l'encontre de celles prises au cours des dernières années pour diminuer la charge fiscale des contribuables neuchâtelois et doper l'attractivité résidentielle de notre canton et interviendrait dans le contexte actuel de regain de l'inflation, doit être évitée, ce qui constitue un motif supplémentaire de rejeter de l'initiative.

De surcroît, le lien direct établi par l'initiative entre péréquation fédérale et péréquation intercommunale pourrait – voire devrait – conduire à revoir l'ensemble du système péréquatif cantonal, mis en place au prix d'intenses travaux au cours de la décennie écoulée, tant sur le plan de la péréquation que sur le plan de la répartition et du financement des tâches entre l'État et les communes et de la mutualisation des charges. Or, vu les constats posés aujourd'hui, il est tout sauf certain qu'une remise en question complète du système conduise à des résultats plus favorables pour les communes d'altitude. On relèvera encore qu'aucun canton n'a établi un tel lien dans son système péréquatif et que les bases de la péréquation fédérale (constituées d'indicateurs sociaux, économiques et géographiques et de volumes financiers convenus souvent sur des bases avant tout politiques) et celles de la péréquation intercommunale (fondées sur les comptes publics dont elle compense les écarts) relèvent de paradigmes très différents.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil d'État combat l'initiative et invite le Grand Conseil à en faire de même.

3. CONSTATS DÉCOULANT DE L'ANALYSE DU SYSTÈME PÉRÉQUATIF INTERCOMMUNAL NEUCHÂTELOIS ET SUR LES CHARGES D'ALTITUDE

3.1. Évaluation du système péréquatif neuchâtelois / Une forte péréquation des ressources

Les experts du bureau d'analyses économiques BSS, à Bâle, ont évalué le système péréquatif neuchâtelois en 2020, en prenant en considération le nouveau régime péréquatif révisé entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Ils constatent que la conception de la péréquation financière intercommunale neuchâteloise est convaincante. Elle satisfait au critère de séparation entre la péréquation des ressources et la compensation des charges structurelles et ne renferme pas de compensation financière indirecte, comme cela pourrait être le cas de subventions dépendant de la capacité financière. Les communes ne peuvent influencer les paiements compensatoires, ni dans la péréquation des ressources ni dans celle des charges structurelles. Le système ne comporte pas non plus d'incitation négative, ce qui serait le cas si par exemple la dotation minimale était trop élevée et annihilait ainsi toute incitation pour la commune concernée à remplir ses tâches de manière plus efficiente. Il n'y a pas non plus d'incitation négative parce que la péréquation des ressources prend en compte l'ensemble des ressources pertinentes. De même, le système ne comporte pas d'incitation négative qui entraverait les fusions de communes. Enfin la péréquation des ressources comporte un facteur de progressivité, ce que les experts saluent, car il permet au système d'être efficace à moindre coût. Ils estiment enfin que les objectifs assignés par la loi à la péréquation financière intercommunale – accroître la solidarité entre les communes, redistribuer plus équitablement les ressources fiscales entre elles et donner à chacune d'elles les moyens d'assumer ses tâches de manière autonome – sont atteints.

L'ampleur de la redistribution par la péréquation des ressources est une question politique. Cependant, cette ampleur est problématique sous l'angle de la théorie économique si elle conduit à des incitations négatives et à des modifications de comportement des acteurs économiques ou si elle compromet l'autonomie financière des communes bénéficiaires.

Le taux de réduction des écarts de ressources à Neuchâtel est de 40%, et même de 44% en raison de la progression pour certaines communes. Ce taux est considéré par les experts comme élevé mais encore acceptable. Il en résulte que les communes financièrement très fortes contribuent davantage que les communes financièrement modérément fortes aux paiements compensatoires. Il en va de même pour les communes financièrement faibles. Indirectement, il en résulte aussi une compensation selon la taille des communes et entre les régions. Il en résulte aussi, indirectement, une compensation en faveur des communes de petite taille, en majorité financièrement faibles, par les communes de taille moyenne à grande. Ainsi la Ville de Neuchâtel, qui a la capacité financière la plus forte du canton, supporte-t-elle 85% des contributions à la péréquation des ressources, soit environ 17,9 millions de francs. Au niveau régional, les transferts sont opérés du Littoral vers les Montagnes et les Vallées.

3.2 Une compensation de toutes les charges structurelles

Les dépenses supérieures à la moyenne par habitant qui concernent les besoins de base doivent être en partie couvertes par la compensation des charges. Sinon, il serait possible qu'une commune dispose certes d'une dotation en ressources suffisantes mais qu'en raison de charges élevées – pour des raisons structurelles – ces ressources ne suffisent pas pour couvrir les dépenses nécessaires et, le cas échéant, accomplir ses tâches.

En pratique, Neuchâtel indemnise plusieurs charges excessives. Ces compensations interviennent de manière verticale, par l'intermédiaire d'une dotation de l'État, dans le domaine des charges de centre notamment. C'est un montant de 12 millions de francs par an, appelé à augmenter à 13 millions dès 2024, qui est ainsi versé aux deux pôles urbains du canton.

Dans le domaine de la formation, la compensation des surcharges liées aux frais de traitement des personnels enseignants – 2,1 millions de francs par an – et celle des surcharges de l'accueil extrafamilial – 1,2 millions de francs par an – sont versées par les communes dont les charges dans ces domaines sont inférieures à la moyenne cantonale en faveur de celles dont les charges dépassent cette moyenne.

Dans le domaine des transports, Neuchâtel a harmonisé la clé de répartition de l'ensemble des secteurs indemnisés entre l'État et les communes à travers le pot commun des transports et modifié la clé de répartition intercommunale de ce pot commun en 2017 avec le souci de corriger d'éventuelles surcharges structurelles supportées par certaines communes. Comme la facture est modulée en fonction de la population et de la qualité de desserte, comme il est d'usage dans ce domaine, chaque commune n'assume pas le même niveau de charges exprimé en francs/habitant. Toutefois, si l'on tient compte du degré de couverture des coûts par les usagers, on observe de manière sommaire que ce dernier est supérieur de près de 10 points dans le secteur urbain de Neuchâtel par rapport à celui des Montagnes, entraînant de fait une compensation plus grande de ces charges survenant à La Chaux-de-Fonds/Le Locle par la collectivité cantonale que dans la capitale cantonale.

Dans le domaine des routes et voies publiques, la compensation des surcharges s'opère par l'intermédiaire d'une allocation versée par l'État aux communes selon la longueur de leur réseau routier, de ses caractéristiques – en localité, hors localité – et de l'altitude moyenne. C'est un montant de 1.5 million de francs qui est versé annuellement par l'État à ce titre.

Dans le domaine social enfin, principal domaine de disparités de charges possibles entre les communes, Neuchâtel a harmonisé dès 2014 la clé de répartition de l'ensemble des prestations sociales entre l'État et les communes, à l'exception des prestations complémentaires AVS/AI, assumées par l'État seul. La charge communale est répartie pour sa part selon la population de chaque commune et non selon le domicile des bénéficiaires de prestations. Ainsi, les communes assument certes des charges importantes par rapport à d'autres domaines, mais elles n'ont pas de charges excessives, chacune supportant des dépenses par habitant correspondant à la moyenne de l'ensemble des communes. S'il n'y a pas de charge excessive à Neuchâtel, tel n'est pas le cas partout. Ainsi, les cantons de ZH et de LU par exemple ne prévoient ni péréquation ni mécanisme d'amortissement des disparités de charges dans ce domaine.

3.3. Examen des charges d'altitude

Dans le système de la RPT – largement inspiré de la situation des cantons alpins, dans lesquels l'altitude se conjugue à une forte déclivité du sol, à une faible densité de population et à un fort éloignement des centres des populations vivant en montagne, imposant de conséquents coûts d'infrastructures supportés par un faible nombre d'habitants – la péréquation nationale prévoit une compensation des charges géotopographiques selon laquelle il faut indemniser les charges importantes par habitant supérieures à la moyenne qui résultent de la topographie (altitude, déclivité) et de la faible densité de population.¹ En 2020, le Canton de Neuchâtel – bien qu'assez éloigné des réalités des cantons alpins décrites ci-devant – a reçu 23,6 millions de francs dans le cadre de cette compensation. Les paiements compensatoires RPT dont bénéficie Neuchâtel proviennent pour leur plus grande part de l'indicateur de l'altitude. Ainsi 21,5² millions de francs sont calculés sur la base de cet indicateur. Le canton reçoit 2 millions de francs pour la déclivité mais aucun paiement pour les deux autres indicateurs (représentant la densité de l'habitat).

L'initiative géotopographique demande la distribution aux communes de 90% - qui ne correspond à aucune clé de répartition objective des charges entre canton et communes – de ces paiements compensatoires RPT au titre de la compensation des charges géotopographiques³, c'est-à-dire 21,2 millions de francs. Les transferts devraient être effectués selon les mêmes critères que dans la RPT. Dix-sept communes devraient en profiter, soit les communes avec une population résidant à plus de 800 m⁴.

Pour apprécier la pertinence de la demande d'un transfert direct des contributions RPT aux communes, les experts mandatés ont tout d'abord cherché à déterminer si les domaines pour lesquels le canton reçoit des contributions RPT sont des domaines de charges émergeant au budget

¹ Comp. AFF / CDC (2004) : compensation des charges par la Confédération, RPT Thème clé n° 7 Les indicateurs sont : part de la population résidant à plus de 800 m, hauteur médiane des surfaces productives, part de la population habitant des localités de moins de 200 habitants, surface totale en hectares par habitant.

² 20,8 millions en 2023 vu notamment l'évolution démographique constatée depuis 2020

³ Remarque : en cas d'adoption de l'initiative, il faudrait analyser les mêmes questions pour la compensation des charges sociodémographiques (le Canton de Neuchâtel reçoit à ce titre 14,2 millions de francs en 2020). Toutefois, on doit noter que les domaines concernés (santé, social, éducation) sont des tâches cantonales ou font déjà l'objet d'un instrument de compensation.

⁴ Critères : min. 7 % de la population résidant au-dessus de 800 m (supérieur à la moyenne selon RPT).

de l'État ou des communes. Si ce sont des charges assumées par les communes, une compensation pour les communes qui assumeraient des charges excessives apparaîtrait légitime.

Parmi les charges excessives reconnues par la Confédération dans la RPT, à Neuchâtel, les charges excessives assumées par les communes concernent essentiellement le domaine des routes. Ainsi, en 2018, les communes ont dépensé 60,5 millions de francs à ce titre.

Les 17 communes ayant une population résidant au-dessus de 800 m ont dépensé environ 30 millions de francs dans le domaine des routes, ce qui représente 358 francs par habitant. Les autres communes, pour lesquelles on considère qu'il n'y a pas de charge excessive, ont également dépensé environ 30 millions de francs, soit 330 francs par habitant. Les dépenses supérieures à la moyenne des 17 communes « d'altitude » représentent ainsi 2,3 millions de francs (= (358 - 330) * 84 613 habitants dans les 17 communes).

Ces 17 communes recevraient avec le transfert des paiements RPT sollicité dans l'initiative un multiple d'environ dix fois leurs dépenses excédant la moyenne, ce qui correspond aussi à 70% de l'ensemble de leurs dépenses courantes dans le domaine des routes. Cela contredirait très largement la logique de la compensation des charges, selon laquelle seule une partie des dépenses supérieures à la moyenne doit être compensée⁵.

Nous vous invitons à vous référer pour plus de détails au rapport 21.023 du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'une demande de classement de la motion 19.124 de la commission péréquation financière relative à la prise en compte de critères géotopographiques dans la péréquation financière intercommunale et au rapport de l'étude BSS du 30 septembre 2020 sur l'évaluation globale et l'évaluation de la compensation plus spécifique des charges d'altitude.

4. PROPOSITION INITIALE DU CONSEIL D'ÉTAT

Comme le Conseil d'État l'a expliqué dans son rapport 21.023⁶, le constat découlant de cette analyse ne doit pas occulter l'existence de différences dans les dynamiques démographiques, économiques et sociales entre les régions du canton, avec des conséquences notamment sur les ressources des collectivités publiques. C'est dans le but de résoudre cette problématique que le Conseil d'État a œuvré, de concert avec l'Association des communes neuchâteloises (ACN), pour élaborer une proposition consensuelle.

Débutés en octobre 2021, ces échanges se sont déroulés pendant une année dans le cadre d'un comité composé de trois membres du Conseil d'État, de six membres d'exécutifs communaux et du président de l'association des communes neuchâteloise, appuyés par le service des communes.

La première proposition présentée dans ce cadre par le Conseil d'État comprenait les éléments suivants, pour un montant total annuel, alloué pour la plus grande part aux régions concernées, de 10 millions de francs par année pendant 10 ans puis 5 millions par année de manière pérenne :

- Développement d'un train de mesures cohérentes avec les positionnements des régions tels que définis dans leurs accords de positionnement stratégique (APS), et susceptibles de créer ou intensifier les dynamiques susnommées pour un montant de 5 millions de francs pendant 10 ans, prélevés dans le fonds d'aide aux communes⁷.
- Doublement de la part redistribuée aux communes de la taxe sur les véhicules, de 3% à 6%, pour un montant annuel supplémentaire de l'ordre d'1.4 million de francs.

⁵ Selon la RPT, la compensation des charges géotopographiques est de 30 %.

⁶ Rapport du Conseil d'État à l'appui d'une demande de classement de la motion 19.124 de la commission Péréquation financière relative à la prise en compte de critères géotopographiques dans le volet des charges de la péréquation financière intercommunale, du 5 mai 2021.

⁷ Notamment : soutien aux musées d'horlogerie de La Chaux-de-Fonds et du Locle, à la revalorisation des anciens abattoirs de La Chaux-de-Fonds et des locaux industriels du site Dubied à Couvet, soutien accru à la revalorisation du bâtiment Hôtel-de-Ville 7 au Locle et au projet Capitale culturelle 2025 à La Chaux-de-Fonds, à la préservation et la promotion des atouts naturels des Montagnes neuchâteloises par le tourisme, au développement du pôle de gare de Cernier. Pour La Chaux-de-Fonds, des discussions avaient aussi été ouvertes relatives à la modernisation des infrastructures d'importance cantonale, à savoir la patinoire et l'anneau d'athlétisme

- Pérennisation du dispositif péréquatif transitoire en faveur des communes d'altitude ou augmentation de la part redistribuée aux communes de la taxe sur les automobiles, jusqu'à 9%, pour un montant annuel également de 1.4 million de francs.
- Augmentation du montant versé par l'État au titre de la compensation des charges de centre de 2 millions de francs par an et rééquilibrage à 40% ou 50 % de la part communale redistribuée entre les communes de l'impôt des personnes morales (IPM).

En parallèle, le Conseil d'État envisageait également d'abandonner l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts et de pérenniser la clé de répartition actuelle, favorable aux communes d'altitude.

L'ACN a jugé l'approche du Conseil d'État à la fois trop complexe et inopportune et lui a préféré une solution répartissant 50% de la contribution de la Confédération au titre des charges d'altitude, soit 10.4 millions de francs par an en 2023, entre les communes d'altitude dès 600 m. En ce qui concerne le soutien aux mesures relevant des accords de positionnement stratégique (APS), l'ACN a relevé que celles-ci portent sur des investissements, alors que la compensation des charges géotopographiques concerne principalement les charges d'exploitation des communes. De façon à garantir un certain niveau de consensus en son sein et jugeant que les effets des précédentes réformes des systèmes péréquatifs ne sont pas encore stabilisés, l'ACN s'est aussi clairement opposée à tout nouveau transfert des communes les plus avantagées en direction de communes les plus faibles. Cette opposition excluait d'emblée tout renforcement de la péréquation intercommunale et impliquait le report des propositions d'une plus grande mutualisation du produit de l'impôt des personnes morales, pourtant à l'origine des plus fortes disparités de revenus entre les communes dans le canton.

Dans le souci du consensus, c'est donc selon l'approche d'un nouveau volet de péréquation verticale, tel que préconisé par l'ACN, que les discussions au sein du comité formé avec l'ACN se sont poursuivies pour aboutir à la position présentée au chapitre 5.

5. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT APRES NÉGOCIATION AVEC L'ACN / CONTENU DU CONTRE-PROJET DIRECT

Le Conseil d'État a donc accepté d'abandonner son approche visant à soutenir davantage la dynamique de prospérité des régions d'altitude en s'appuyant sur les APS et propose désormais de répartir entre les communes, avec un facteur de pondération tenant compte de l'altitude, la moitié de la contribution qu'il perçoit de la part de la Confédération au titre des charges d'altitude au sens strict – en 2023, le montant dévolu au canton de Neuchâtel à ce titre s'élève à 20,8 millions de francs – et en excluant alors les autres outils de redistribution actuels intégrant des compensations géotopographiques telles que la redistribution de 3% de la taxe sur les automobiles, l'allocation temporaire aux communes d'altitude et l'allocation temporaire versée à la Ville de La Chaux-de-Fonds. Cette solution comporte notamment l'avantage de proposer un dispositif unique, solidaire, transparent et aisément compréhensible de compensation des surcharges liées à la géographie, fondé sur une décision politique qui reconnaît les difficultés particulières des communes situées en altitude et sur les critères retenus par l'ordonnance fédérale sur la péréquation et la compensation des charges⁸. C'est donc un montant de 10,4 millions de francs qui est ainsi destiné aux communes et en particulier à celles sises en altitude, cela sans tenir compte de l'abandon de la restitution de la part de 3% de la taxe sur les automobiles. En incluant cette suppression proposée en tant que projet de loi distinct du contre-projet direct, c'est un montant net de 9 millions, soit 1 million de francs de moins que le montant proposé initialement par l'ACN, que l'État s'engage à transférer aux communes au titre de la compensation des charges d'altitude. Même si la compensation proposée et son montant ne sont pas fondés sur des constats de surcharges dûment identifiées dans les comptes communaux et sur le degré de compensation généralement admis de ces surcharges dans les systèmes de péréquation, ce dispositif s'inscrit dans la volonté de renforcer la cohésion cantonale en transférant des montants cantonaux importants en direction de régions plus éloignées du plateau suisse dont la dynamique tire moins profit des flux de personnes et de la circulation des richesses observés ailleurs dans le canton et est aussi influencée par l'altitude et la proximité de la frontière nationale.

⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/792/fr> (art. 29)

Comme la proposition inclut le projet présenté de manière distincte d'abandonner la redistribution de 3% des revenus perçus au titre de la taxe sur les automobiles (fondée outre sur l'altitude sur la longueur du réseau routier communal, et sa situation « en localité » ou « en dehors de localité »), qui profite à toutes les communes, le Conseil d'État propose de répartir cette nouvelle contribution au titre des charges d'altitude entre toutes les communes au prorata de leur population, mais en y intégrant un facteur de pondération tenant compte de façon prépondérante de l'altitude. Ainsi les communes dont la population réside entre 600 et 800 m percevraient une contribution d'un facteur 1, celles dont la population réside en-dessous de 600 m une contribution d'un facteur 0,2 et celles dont la population réside au-dessus de 800 m une contribution d'un facteur 2. Ainsi toutes les communes percevront des montants au titre du dispositif proposé, y compris celles du Littoral, même si les montants qui sont versés à ces dernières sont sans commune mesure – et même dix fois inférieures – avec les montants versés aux communes sises en altitude.

La poursuite des discussions entre le Conseil d'État et l'ACN a encore vu cette dernière faire évoluer sa proposition, exprimées en ces termes :

« Si l'ACN rejoint le gouvernement sur les principes retenus, elle maintient toutefois sa conviction que des surcharges structurelles liées à l'altitude pèsent de fait sur les charges communales et que leur montant dépasse celui qui pourrait être compensé avec ce nouveau système. Par ailleurs, un différend subsiste encore quant au montant de référence. En effet, alors que le Conseil d'État propose de limiter la péréquation aux seules surcharges liées à l'altitude, l'ACN souhaite tenir compte des autres volets du système fédéral, soit la déclivité du terrain et la dispersion de l'habitat, lesquelles ont également un impact en matière d'entretien du réseau routier ; la suppression de la rétrocession d'une part de la « taxe auto » légitime dès lors, selon l'ACN, cette extension, laquelle revient à ajouter environ 2 millions de francs au montant à partager ; un million de franc supplémentaire serait ainsi transféré de l'État aux communes. »

Faute de pouvoir rallier le comité d'initiative, ni sur sa position, ni sur celle de l'ACN, le Conseil d'État a renoncé à aller encore plus loin dans la direction de l'ACN, position justifiée aussi notamment par l'ensemble des considérations émises dans le présent rapport et par le respect des systématiques généralement admises dans le domaine de la péréquation, à savoir que d'éventuelles surcharges ne sont jamais compensées intégralement. Au final, c'est donc la proposition décrite plus haut qui vous est soumise comme contre-projet à l'initiative.

6. SIMULATION DES EFFETS DU PROJET / INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Une simulation des effets financiers du projet pour les différentes communes figure en annexe au présent rapport. Le canton perçoit un montant de 20,8 millions de francs de compensation au titre des charges d'altitude, soit environ 320 francs par citoyen vivant à plus de 800 mètres ou 118 francs en moyenne sur l'ensemble du canton. Sur le montant de 20,8 millions de francs reçu de la Confédération au titre des charges d'altitude, c'est au final un montant de 10,4 millions de francs qui serait attribué aux communes, avec respectivement près de 4.3 millions et 1.2 million de francs transférés annuellement en faveur des Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, soit plus de 110 francs par habitant, 1,4 million de francs à Val-de-Ruz, soit plus de 80 francs par habitant, tandis que la Commune de Val-de-Travers, avec une altitude moyenne inférieure, se verrait attribuer le montant de près de 0,5 million de francs, soit 45 francs par habitant. Sur le Littoral, les montants transférés ne sont évidemment pas comparables, oscillant entre 5 francs par habitant à La Grande Béroche, 7 francs par habitant à Saint-Blaise, 13 francs par habitant en Ville de Neuchâtel, pour atteindre 84 francs par habitant à Enges.

7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Le projet du Conseil d'État occasionne une dépense annuelle nette nouvelle de l'ordre de 9 millions de francs à la charge du budget de l'État en faveur des communes. Le Conseil d'État a développé dans le chapitre 2 ci-devant les conséquences qu'il faudrait attendre de l'initiative et qu'il considère comme excessives et insupportables pour les finances cantonales. Réduit de moitié, l'effort à fournir

devient naturellement plus digeste, mais aura néanmoins – certes dans une mesure moindre – des conséquences comparables à celles évoquées ci-dessus, en particulier s’agissant de la nécessité de trouver des compensations dans les différentes politiques sectorielles de l’État ou dans l’évolution des flux financiers entre collectivités.

8. COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LOI

8.1 Projet de loi sur la péréquation financière intercommunale

Chapitre 3a (nouveau)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d’État
	Chapitre 3a (nouveau) Dotation destinée aux communes d’altitude

Art. 22a (nouveau)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d’État
	Art. 22a (nouveau) ¹ Une dotation annuelle équivalent à 50% de la contribution perçue de la Confédération par le canton au titre du critère de l’altitude des charges géotopographiques est accordée aux communes au prorata de leur population et pondérée selon l’altitude à laquelle cette dernière réside. ² La pondération est de 0.2 pour la population résidant en-dessous de 600 m, de 1 pour la population résidant entre 600 m et 800 m et de 2 pour la population résidant au-dessus de 800 m.

Contrairement au calcul des charges géotopographiques de la Confédération, la part restituée aux communes selon l’altitude sera pondérée selon l’altitude à laquelle la population réside. La population résidant entre 600 et 800 m sera pondérée selon un facteur de 1, tandis que celle résidant au-dessus de 800 m sera pondérée selon un facteur 2. La population enfin qui réside en-dessous de 600 m sera pondérée selon un facteur de 0.2.

Art. 23 (nouvelle teneur)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d’État
Art. 23 al. 1 ¹ Le décompte de la péréquation des ressources et de la compensation des charges structurelles effectuée domaine par domaine dans les domaines des charges scolaires et de l’accueil extrafamilial est effectué chaque année.	Art. 23 al.1 (nouvelle teneur) ¹ Le décompte de la péréquation des ressources, de la compensation des charges structurelles effectuée domaine par domaine dans les domaines des charges scolaires et de l’accueil extrafamilial <u>et de la dotation destinée aux communes d’altitude</u> est effectué chaque année

Cette disposition indique que le décompte de la dotation destinée aux communes d’altitude est effectué chaque année au même titre que celui lié à la péréquation des ressources et à la compensation des charges structurelles effectuée domaine par domaine dans les domaines des charges scolaires et de l’accueil extrafamilial.

8.2. Projet de loi sur les routes et voies publiques (LRVP)

Art. 30 (abrogé)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
<p>Art. 30</p> <p>¹Un pourcentage de la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux est attribué aux communes, conformément à la législation qui régit cette taxe. Le montant versé est affecté aux routes.</p> <p>²La part de la taxe versée annuellement à chaque commune est calculée en fonction des valeurs pondérées de l'altitude et de la longueur de ses routes communales :</p> <p>a) revêtues, ouvertes à la circulation en et hors localité, ainsi que ;</p> <p>b) des pistes cyclables utilitaires revêtues figurant dans le plan directeur de la mobilité cyclable.</p> <p>³Les critères de pondération de la longueur des réseaux sont définis dans le règlement d'exécution de la présente loi.</p>	<p><i>Art. 30 (abrogé)</i></p>

L'attribution aux communes d'une part de la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, conformément à la législation qui régit cette taxe, et dont le montant versé est affecté aux routes, est supprimée.

8.3. Projet de loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB)

Art. 16, al. 1 (abrogé), al. 2 (nouvelle teneur)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
<p>Art. 16</p> <p>¹Les 3% du produit des taxes, y compris les droits supplémentaires perçus en vertu de l'article précédent, sont versés aux communes qui affectent le montant perçu à la planification, la construction, l'entretien constructif, l'aménagement, l'entretien courant et l'exploitation des routes sous leur responsabilité.</p> <p>²Le solde est attribué à l'Etat et le Conseil d'Etat décide de son utilisation.</p> <p>a) <i>abrogée</i>;</p> <p>b) <i>abrogée</i>;</p> <p>c) <i>abrogée</i>;</p> <p>d) <i>abrogée</i></p>	<p><i>Art. 16, al. 1 (abrogé)</i></p> <p><i>Art. 16, al. 2 (nouvelle teneur)</i></p> <p>²<u>Le produit de la taxe</u> est attribué à l'État et le Conseil d'État décide de son utilisation</p> <p>a) <i>abrogée</i>;</p> <p>b) <i>abrogée</i>;</p> <p>c) <i>abrogée</i>;</p> <p>d) <i>abrogée</i></p>

Comme suite à la suppression de l'attribution aux communes d'une part de la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux visée à l'article 30 LRVP ci-dessus, la disposition légale qui prévoyait le pourcentage de la taxe redistribuée aux communes – 3% – est également supprimée.

9. ORIENTATIONS ET PERSPECTIVES

Les difficultés reconnues des régions d'altitude – et de la région des Montagnes en particulier – et de leur dynamique économique, sociale et démographique, respectivement de leur positionnement dans l'économie globalisée et dans le canton, ne relèvent pas de la seule responsabilité des communes concernées et de leurs autorités. Le canton ne peut en effet envisager de façon satisfaisante son propre développement et sortir durablement de ses propres difficultés sans prendre sa part au projet d'instaurer, avec l'ensemble des acteurs, une dynamique plus favorable

dans ces régions. C'est d'ailleurs dans cette optique que le Conseil d'État a engagé ces dernières années d'importants programmes destinés à développer et moderniser les infrastructures de transports, à relocaliser une partie de l'administration cantonale et des entités parapubliques à vocation cantonale ou à valoriser les atouts propres de la région des Montagnes neuchâteloises, en particulier dans les domaines de la culture, du patrimoine, de l'architecture et de l'urbanisme ou encore du tourisme et des espaces naturels.

C'est dans cette optique aussi qu'il a multiplié les encouragements à la refonte des structures communales qui ont été suivi d'effets significatifs depuis 15 ans au Val-de-Travers (fusion de 9 communes), au Val-de-Ruz (fusion de 15 communes) et sur le Littoral (fusions de La Tène, Milvignes, Rochefort, La Grande Béroche, Neuchâtel et projets en cours aussi bien sur le littoral Est que sur le littoral Ouest), mais qui peinent encore à trouver écho dans les Montagnes neuchâteloises où seule la fusion des Brenets et du Locle a été enregistrée au cours de ces dernières décennies.

Sous l'angle de la solidarité intracantonale, l'État ne peut pas non plus ignorer les fragilités dont souffre cette région et prétendre simultanément constituer un espace cantonal unique et une collectivité unie. Enfin, au vu des multiples atouts et infrastructures de cette région, ce serait aussi un gaspillage de ressources dans la perspective du développement cantonal que de ne pas chercher à mieux les valoriser.

S'il intervient déjà de façon très importante via les systèmes de péréquation et de répartition des revenus et des charges avec les communes pour combler une partie des conséquences d'un développement entravé, l'État peut – et doit – s'associer davantage encore à l'ambition de restaurer des dynamiques démographiques, économiques et sociales positives et durables dans cette région.

Certes, beaucoup de choses ont été faites pour le développement des Montagnes, s'agissant par exemple des efforts en vue de la promotion et du développement des activités économiques ou de l'accueil de nouvelles entreprises. Nous ne pouvons aussi que répéter l'importance des décisions d'équipement en vue d'une part de désenclaver la région en la reliant au Plateau par une ligne ferroviaire directe, d'autre part en délestant les centres-villes du trafic de transit par la réalisation des routes de contournement en tunnels au Locle et à La Chaux-de-Fonds, à l'Est et à l'Ouest ; investissements qui dépasseront allégrement les 2 milliards de francs, assumés pour une large part par la Confédération, pour une autre part par la collectivité cantonale.

En outre l'État a décidé d'y consolider sa présence en prévoyant d'y localiser l'un des sites principaux de son administration. Il vient de regrouper le Ministère public à La Chaux-de-Fonds et d'investir pour le développement du centre de formation aux métiers de la santé. À côté de cela, l'implantation de nombreuses institutions parapubliques a été encouragée dans la Métropole horlogère, qu'il s'agisse de prévoyance.ne, TransN, VADEC ou Viteos pour n'en citer que quelques-unes. Enfin, les efforts menés en vue de consolider la Ville de La Chaux-de-Fonds comme centre culturel en y soutenant la création du centre des arts de rue, en prévoyant d'y installer le futur centre des archives de l'État et en appuyant le projet de capitale culturelle nationale à l'horizon 2025 ne sauraient non plus être passés sous silence.

De surcroît, l'État consacre des moyens importants à l'amélioration foncière de l'agriculture et au soutien de l'économie fromagère, sans solliciter les communes. Ces moyens irriguent principalement les communes d'altitude et plus particulièrement la région des Montagnes.

On ne saurait non plus oublier l'importance de la compensation des charges de centre allouée par l'État aux deux villes du Haut et qui, sans lien direct avec les dépenses effectivement consenties, leur est très favorable, ni le système généreux de la péréquation des ressources et de la répartition des tâches entre l'État et les communes dont il a été question plus haut ainsi que dans le rapport 21.023 également précité.

Cela étant, du point de vue urbain, la Ville de La Chaux-de-Fonds en particulier dispose d'un potentiel de développement important de son hypercentre entre la Gare et les Anciens Abattoirs jusqu'au quartier des Forges comme peu de villes en recèlent encore à cette échelle.

L'effort supplémentaire consenti par l'État au titre de la compensation des charges d'altitude des communes concernées ne saurait être analysé sans considérer la répartition des charges et des revenus entre l'État et les communes et les autres mesures tendant à réduire les disparités de charges et de revenus entre les communes mises en place dans notre canton. De ce point de vue, la force du système péréquatif, reconnue, compense dans une large mesure les insuffisances de

ressources et réduit les disparités de ressources et de charges entre les communes, sous réserve de l'évolution problématique des disparités découlant de la répartition du produit de l'impôt des personnes morales, qui devra être revue à brève échéance.

Si l'on ajoute à ces dispositifs existants les mesures proposées pour compenser les charges d'altitude des communes prévues dans le présent rapport, le canton de Neuchâtel, qui réduit déjà les disparités de ressources entre les communes à un niveau inégalé en Suisse excepté Glaris et ses trois communes, accentue encore sa marche en direction d'un canton solidaire.

Avec l'accord trouvé dans la direction évoquée avec l'ACN, un engagement est attendu de la part des communes pour que soient abandonnées – ou à défaut compensées – leurs autres revendications sollicitant des transferts de ressources de l'État, notamment dans les domaines scolaire, des structures d'accueil, voire en lien avec les initiatives à venir en matière de sports et de culture.

Avec cette proposition, le Conseil d'État espère le retrait de l'initiative même si celui-ci n'a pas pu être encore obtenu à ce jour. Le système péréquatif devrait s'en trouver stabilisé. Il comporterait alors un volet horizontal fondé sur les comptes publics pour la compensation des ressources insuffisantes et celle des domaines de charges structurelles d'éducation et de l'accueil extrafamilial. Enfin, une composante plus politique gouvernerait la compensation des charges de centres ainsi que celle des charges d'altitude, fondée sur des bases forfaitaires sans lien direct avec les dépenses réellement constatées dans ces domaines

10. CONSEQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le projet n'aura aucune conséquence sur le personnel.

11. CONSÉQUENCES SUR LA REPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Ce transfert de ressources de l'État vers les communes d'altitude n'est pas lié à un transfert de compétences ou de tâches de l'État en direction des communes concernées. L'absence de contrepartie à ce transfert financier de l'État en direction des communes est d'ailleurs l'un des risques du projet au plan des finances cantonales, risque qui doit par conséquent être précisément circonscrit sous peine de menacer la mise en œuvre d'autres politiques publiques.

12. CONFORMITÉ AU DROIT SUPERIEUR

Le droit fédéral n'implique aucune contrainte formelle particulière pour les cantons, de sorte que ce projet ne présente aucune difficulté au regard de sa conformité au droit supérieur.

13. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Les conséquences financières du projet pour le budget de l'État ont été exposées ci-dessus. Elles se montent à 9 millions de francs nets par an et sont donc conséquentes. Elles s'inscrivent dans la volonté de renforcer la cohésion cantonale et de reconnaître les difficultés des régions d'altitude et en particulier des Montagnes. En ce sens, le projet est conforme aux options du développement durable, mais ne le serait plus vu son impact sur les finances publiques si les montants de transferts envisagés sans compensation devaient être notablement accrus.

14. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le projet n'a aucune influence sur l'inclusion de personnes vivant avec un handicap.

15. PROPOSITIONS DE CLASSEMENT DE LA MOTION 19.124

La motion 19.124 de la commission péréquation a été déposée le 15 mars 2019 et acceptée le 27 mars 2019. Elle a la teneur suivante :

19.124

15 mars 2019

Motion Commission péréquation

Prise en compte de critère géotopographiques dans le volet des charges de la péréquation financière intercommunale

Des mesures transitoires – qui se déploieront sur une durée de deux ans – ont été introduites dans la révision du volet des charges de la Péréquation financière intercommunale afin de prendre en compte le critère de l'altitude. En conséquence, nous demandons que soit étudiée une prise en compte durable de critères géotopographiques une fois ces mesures transitoires devenues caduques. De tels critères pourraient par exemple être introduits dans la révision à venir de la loi sur les routes et voies publiques (LVRP). Pour compléter cette étude, il est demandé également de réévaluer la pertinence de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers telle que proposée en 2013 en regard des effets actualisés des mesures mises en œuvre au travers des deux réformes, Péréquation et Fiscalité, et de mener une nouvelle réflexion sur une répartition de l'impôt frontalier. L'analyse permettra également d'examiner l'opportunité de traiter l'impôt des frontaliers comme revenu de l'activité économique à l'instar du produit de l'impôt des personnes morales

La proposition de classement de la motion 19.124 a été formulée dans le rapport 21.023, le Conseil d'État considérant que le traitement de l'initiative dont il est question dans le présent rapport prenait naturellement le relais des préoccupations exprimées par les motionnaires. Le traitement de ce rapport ayant été suspendu par la commission concernée du Grand Conseil dans l'attente du traitement de l'initiative, le Conseil d'État invite ladite commission à reprendre ses travaux relatifs au rapport 21.023, à traiter simultanément les propositions émises dans le présent rapport et confirme par conséquent sa proposition de classement de la motion 19.124 au profit du contre-projet présenté comme alternative à l'initiative.

16. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'introduction du dispositif induit une nouvelle dépense renouvelable de plus de 700'000 francs par année au sens de l'article 36 LFinEC. Par conséquent la majorité qualifiée du Grand Conseil est requise.

17. CONCLUSION

Après la réforme de la péréquation des charges couplée au renforcement de celle des ressources intervenue en 2020, en réponse à une initiative qu'il considère comme excessive, mal fondée et dangereuse en regard des fragiles équilibres que doivent respecter les finances cantonales, le Conseil d'État, soucieux d'éviter un débat susceptible de raviver les dissonances et querelles entre les différentes régions du canton, propose un contre-projet à l'initiative « pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes » impliquant un nouveau transfert, important et sans compensation, en faveur des communes d'altitude, de l'ordre de neuf millions de francs par an.

Avec cette nouvelle contribution verticale – c'est-à-dire de l'État en faveur des communes – le Conseil d'État considère avoir pris en considération de façon raisonnable les difficultés financières récurrentes des communes et régions d'altitude. Quand bien même il est difficile de démontrer des surcharges tangibles à travers l'analyse des comptes publics, considérant toutefois que l'éloignement du plateau suisse desdites régions et leur proximité avec la frontière nationale pénalisent leur dynamique démographique, économique et sociale, le Conseil d'État propose de compléter les mécanismes de la péréquation financière d'un nouveau volet lié à l'altitude, en partageant avec les communes la contribution que l'État reçoit à ce titre dans le cadre de la péréquation fédérale. Plus qu'une compensation de surcharges effectivement constatées, il s'agit, après l'indemnisation des charges de centres, d'instaurer au nom de la solidarité et de la cohésion cantonales, un nouvel accord de nature avant tout politique, permettant d'apporter un soutien aux communes qui sont pénalisées par leur situation géographique et qui connaissent, de ce fait, un niveau de charge fiscale supérieur à la moyenne. Additionnée à la compensation des charges de centre, cette compensation représentera pour l'État un montant équivalent à la totalité de celui reçu de la Confédération au titre de la compensation des surcharges géotopographiques.

Même si, faute d'accord suffisamment large, il a dû renoncer à des contributions orientées sur des projets de développement régionaux au profit d'une contribution forfaitaire, le Conseil d'État, formule le vœu que ces transferts financiers ne soient pas considérés comme LA solution aux difficultés de ces régions et que le débat puisse se poursuivre au sein des autorités concernées sur les conditions d'une prospérité solide et durable en complément aux multiples actions déployées par l'État pour en valoriser les atouts, y moderniser les infrastructures, y localiser de nouveaux emplois publics et y améliorer les conditions d'attractivité et de développement économique. De même, le Conseil d'État réitère son souhait que l'évolution des structures communales, via notamment des projets de fusions, soit aussi envisagée comme l'une des réponses aux difficultés financières des communes dans la région des Montagnes neuchâtelaises.

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons à prendre acte du présent rapport, à accepter de soumettre au peuple l'initiative « pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes en en recommandant le rejet, à accepter le contre-projet direct sous la forme d'une modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale et à accepter le projet de loi modifiant la loi sur les routes et voies publiques et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, présenté sous la forme d'un projet distinct qui n'entrerait en vigueur qu'en cas d'acceptation de l'initiative ou du contre-projet direct, et à classer la motion 19.124, conformément aux propositions formulées dans le rapport 21.023.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 mars 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret

soumettant au vote du peuple

- l'initiative législative populaire cantonale « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes »
 - le contre-projet direct du Conseil d'État
-

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000 ;

vu la loi sur les droits politiques, (LDP), du 17 octobre 1984 ;

vu l'initiative législative populaire cantonale « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes » déposée en août 2020 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 22 mars 2023

décède :

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes » présentée sous la forme d'un projet rédigé ainsi :

« Les électrices et les électeurs soussignés, faisant application des articles 97 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la loi sur la péréquation financière intercommunale soit modifiée de manière à ce que 90% des montants versés par la Confédération comme compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques soient redistribués aux communes neuchâteloises selon les mêmes critères qui ont permis de les calculer, à savoir : l'altitude : la part de la population résidante permanente habitant à plus de 800 mètres d'altitude ; la déclivité du terrain : l'altitude médiane des surfaces productives selon la statistique de la superficie ; la structure de l'habitat : la part de la population résidante permanente domiciliée en dehors du territoire des agglomérations principales ; la faible densité démographique : surface totale en hectare par habitant permanent selon la statistique de la superficie »

Art. 2 En même temps que l'initiative, le Grand Conseil soumet au vote du peuple un contre-projet sous forme d'une modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000, dont la teneur est la suivante :

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

Titre précédant le chapitre 4

CHAPITRE 3A

Dotation destinée aux communes d'altitude

Art. 22a (nouveau)

¹Une dotation annuelle équivalente à 50% de la contribution perçue de la Confédération par le canton au titre du critère de l'altitude des charges géotopographiques est accordée aux communes au prorata de leur population et pondérée selon l'altitude à laquelle cette dernière réside.

²La pondération est de 0.2 pour la population résidant en-dessous de 600 m, de 1 pour la population résidant entre 600 m et 800 m et de 2 pour la population résidant au-dessus de 800 m.

Art. 23 al.1 (nouvelle teneur)

Le décompte de la péréquation des ressources, de la compensation des charges structurelles effectuée domaine par domaine dans les domaines des charges scolaires et de l'accueil extrafamilial et de la dotation destinée aux communes d'altitude est effectué chaque année.

Art. 3 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative et l'adoption du contre-projet direct.

Art. 4 Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 5 ¹En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc.

Art. 6 ¹Le présent décret entre en vigueur immédiatement.

²Il n'est pas soumis au référendum facultatif.

³Le Conseil d'État pourvoit à sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le/la secrétaire général-e,

Loi modifiant la loi sur les routes et voies publiques et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 22 mars 2023

décète :

Article premier

La loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 janvier 2020, est modifiée comme suit :

Art. 30

Abrogé

Art. 2 La loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB), du 6 octobre 1992, est modifiée comme suit :

Art. 16 al.1 et al. 2 (nouvelle teneur)

¹*Abrogé*

²Le produit de la taxe est attribué à l'État et le Conseil d'État décide de son utilisation.

- a) abrogée ;*
- b) abrogée ;*
- c) abrogée ;*
- d) abrogée ;*

Art. 3 ¹La présente loi ne sera publiée que si l'initiative législative populaire cantonale « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes » est acceptée ou le contre-projet direct du Conseil d'État sous forme d'une modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000, adopté.

²En cas de rejet de l'initiative ou du contre-projet direct, la présente loi devient caduque de plein droit.

³Elle est soumise au référendum facultatif.

⁴Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

⁵Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Le/la secrétaire général-e,

EFFETS FINANCIERS POUR LES COMMUNES

COMMUNE	Solde : RPT 50% moins taxe auto
Boudry	47'186.09
Cornaux	12'114.96
Cortailod	42'451.74
Cressier	9'634.97
Enges	22'452.64
Hauterive	23'844.97
La Grande Béroche	41'726.75
La Tène	40'516.07
Le Landeron	41'485.64
Lignières	55'683.53
Milvignes	72'044.87
Neuchâtel	579'760.62
Rochefort	83'773.52
Saint-Blaise	23'549.96
Brot-Plamboz	26'276.11
La Brévine	41'013.83
La Chaux-de-Fonds	4'300'143.11
La Chaux-du-Milieu	46'218.04
La Sagne	117'410.98
Le Cerneux-Péquignot	22'292.55
Le Locle	1'209'756.14
Les Planchettes	7'310.75
Les Ponts-de-Martel	127'026.54
Val-de-Ruz	1'430'568.86
La Côte-aux-Fées	42'229.24
Les Verrières	46'211.56
Val-de-Travers	482'053.96
Total	8'994'738.00

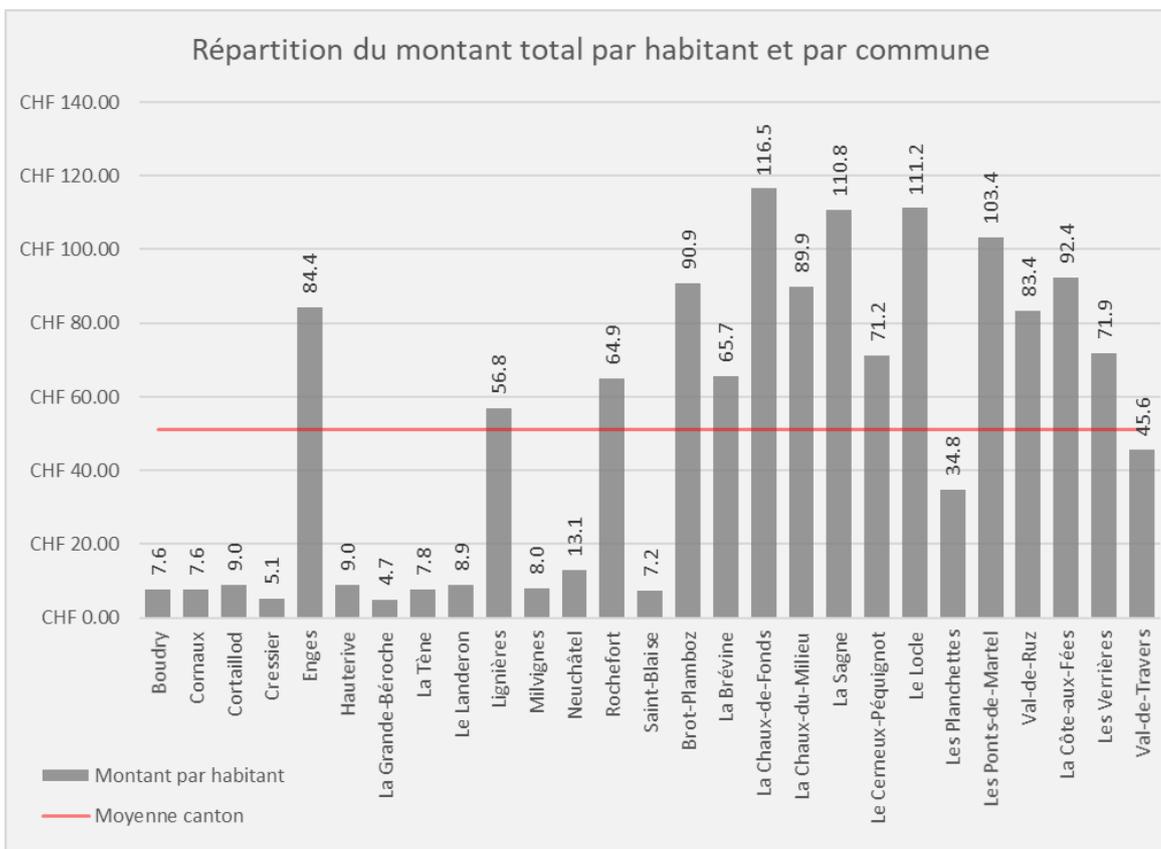
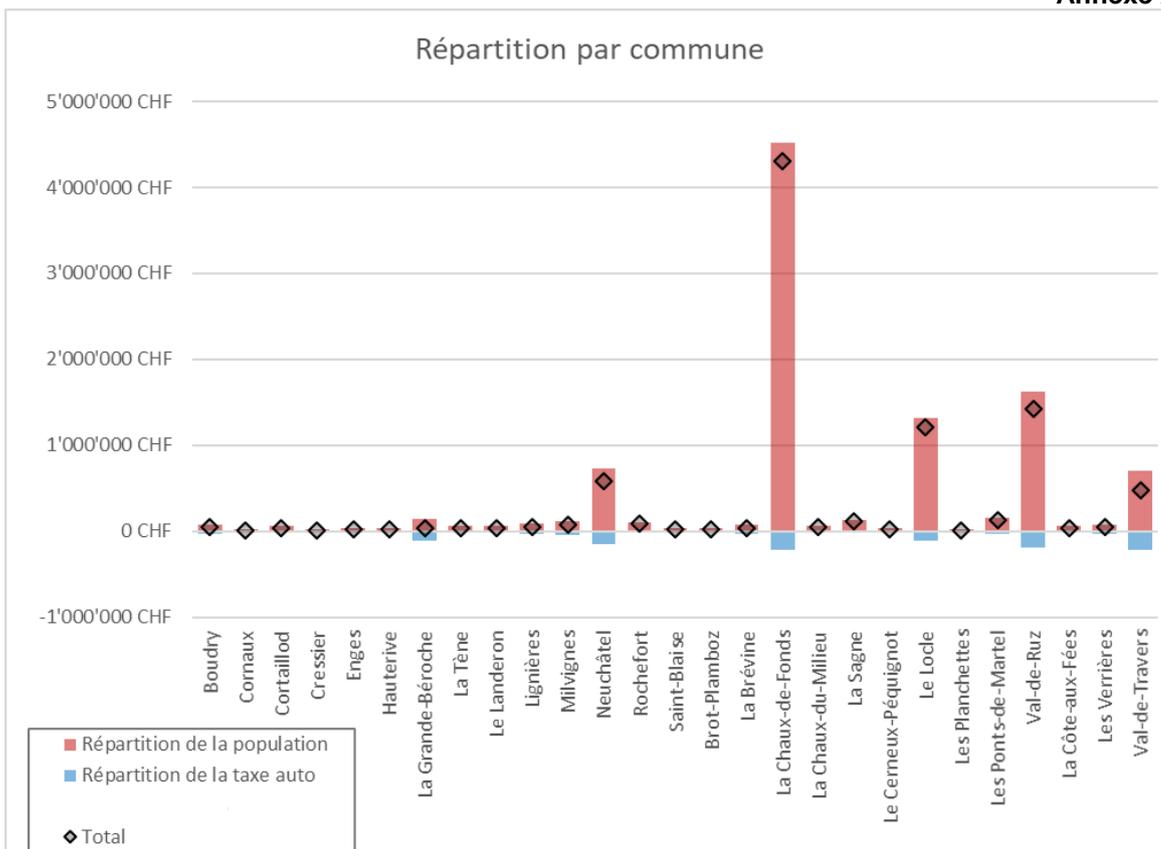


TABLE DES MATIÈRES

Pages

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : UNE INITIATIVE INAPPROPRIÉE ET EXCESSIVE, INSUPPORTABLE POUR LES FINANCES CANTONALES	3
3. CONSTATS DÉCOULANT DE L'ANALYSE DU SYSTÈME PÉRÉQUATIF INTERCOMMUNAL NEUCHÂTELOIS ET SUR LES CHARGES D'ALTITUDE	5
3.1. Évaluation du système péréquatif neuchâtelois / Une forte péréquation des ressources	5
3.2. Une compensation de toutes les charges structurelles	5
3.3. Examen des charges d'altitude	6
4. PROPOSITION INITIALE DU CONSEIL D'ÉTAT	7
5. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT APRES NÉGOCIATION AVEC L'ACN / CONTENU DU CONTRE-PROJET DIRECT	8
6. SIMULATION DES EFFETS DU PROJET / INCIDENCES SUR LES COMMUNES	9
7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	9
8. COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LOI	10
9. ORIENTATIONS ET PERSPECTIVES	11
10. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	13
11. CONSÉQUENCES SUR LA REPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	13
12. CONFORMITÉ AU DROIT SUPERIEUR	13
13. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	13
14. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	14
15. PROPOSITIONS DE CLASSEMENT DE LA MOTION 19.124	14
16. VOTE DU GRAND CONSEIL	14
17. CONCLUSION	14
Décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes » et le contre-projet direct du Conseil d'État	16
Loi modifiant la loi sur les routes et voies publiques et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux	18