
Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 22 mars 2023)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

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

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

La commission parlementaire Péréquation et régions,

composée de M^{mes} et MM. Anne Bramaud du Boucheron, présidente, Mary-Claude Fallet, vice-présidente, Marinette Matthey, Katia Della Pietra, Francis Krähenbühl, Stéphane Rosselet, Alexandre Brodard, Brigitte Neuhaus, Clarence Chollet, Julien Gressot, Jean-Marie Rotzer, Brigitte Leitenberg et Evan Finger,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission temporaire Péréquation et régions a examiné le rapport 23.005 – Répartition de la péréquation financière fédérale entre les communes du Conseil d'État durant quatre séances (21 juin, 5 juillet, 21 et 30 août 2023), auxquelles ont participé le chef du département des finances et de la santé (DFS), le chargé de mission du DFS, le chef du service des communes ainsi qu'un juriste du service juridique (SJEN).

Après s'être ménagé un temps d'échange à huis clos afin de laisser s'exprimer les positions initiales des groupes, les commissaires ont entendu le chef du département pour une présentation des enjeux et des réflexions ayant conduit à la proposition formulée dans son rapport. Afin de se construire une vision complète de la situation, la commission a également consécutivement reçu une délégation des initiant-e-s ainsi que des représentants de l'Association des communes neuchâteloises (ACN).

Toutes et tous les intervenant-e-s des représentant-e-s des groupes politiques présents en commission, du Conseil d'État, des initiant-e-s et des communes ont convenu de l'importance de préserver la cohésion cantonale.

Lors des débats, les propositions formulées par les commissaires se sont tantôt rapprochées de la position de l'ACN, tantôt de celle des initiant-e-s, mais ont toutes consisté en des options plus coûteuses pour le canton que ce qui est proposé par le Conseil d'État.

La commission avait pour objectif de proposer un projet qui satisfasse les initiant-e-s, tout en évitant qu'il ne soit considéré comme trop extrême par le Conseil d'État. Si le contre-

projet était retiré, l'initiative serait alors soumise seule au vote populaire, ce qui pourrait causer des tensions régionales et affecter durablement l'unité cantonale.

Toutes les parties prenantes ont recherché le scénario susceptible de recueillir l'adhésion de la plus large majorité possible. Des divergences de vues importantes ont été exprimées sur les points suivants :

- le montant initial à redistribuer ;
- la manière dont le montant est redistribué aux communes et les critères retenus (altitude, longueur du réseau routier, population) ;
- le lien avec la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux.

Chacun s'accordait néanmoins sur le fait qu'aucune commune ne devait être défavorisée par rapport à la situation actuelle. Une attention particulière a été portée sur la commune de Val-de-Travers, située à une altitude inférieure à 800 mètres, mais dont les caractéristiques climatiques sont celles d'une région située à une altitude plus élevée.

Tenant compte de ces paramètres et, dans toute la mesure du possible, des enjeux pour les nombreuses parties prenantes à ce dossier, la commission fait la proposition suivante :

	Initiative	Contre-projet du Conseil d'État	Proposition retenue par la commission
Part de la péréquation financière nationale à redistribuer	90% du montant complet perçu de la péréquation financière nationale par le canton, soit 20,7 millions de francs	50% du montant lié à l'altitude seule perçu de la péréquation financière nationale par le canton, soit 10,4 millions de francs	50% du montant lié à l'altitude seule perçu de la péréquation financière nationale par le canton, soit 10,4 millions de francs
Taxe automobile	3% distribués comme actuellement, soit 1,4 million de francs	Supprimée	3% distribués sans pondération pour l'altitude, soit 1,4 million de francs
Communes considérées	Uniquement au-dessus de 800 m	Toutes, avec des degrés de pondération différents selon l'altitude (< 600 mètres, 600 à 800 mètres, > 800 mètres)	Toutes, avec des degrés de pondération différents selon l'altitude (< 700 mètres, 700 à 900 mètres, > 900 mètres)

Tableau 1 : critères correspondant aux scénarios de l'initiative, du contre-projet du Conseil d'État et de la proposition retenue par la commission.

La proposition de la commission représente une dépense totale de 11,8 millions de francs pour l'État, soit 10,4 millions de plus qu'aujourd'hui. La commission est consciente du fait que ce montant est actuellement inclus et utilisé ailleurs dans les tâches régaliennes de l'État. Elle a relevé sa compréhension des conséquences sur le budget cantonal, tout en soulignant les difficultés auxquelles font face les communes d'altitude. Elle estime cependant que sa proposition répond à une vraie attente des communes concernées pour faire face aux surcharges liées à leur situation géographique.

Dans le cas de la proposition retenue, les effets financiers pour les communes sont résumés dans le tableau 2 figurant ci-après, en comparaison de la version actuellement en vigueur.

	Version actuelle	Proposition retenue
Boudry	29'473	80'840
Cornaux	7'415	21'080
Cortailod	15'322	52'636
Cressier	15'075	32'899
Enges	10'077	31'928
Hauterive	8'524	28'977
La Grande-Béroche	106'288	191'673
La Tène	22'784	66'972
Le Landeron	16'548	55'084
Lignières	31'187	104'153
Milvignes	39'710	114'538
Neuchâtel	145'590	531'075
Rochefort	12'949	96'485
Saint-Blaise	17'543	45'242
Brot-Plamboz	9'538	48'539
La Brévine	35'199	115'376
La Chaux-de-Fonds	221'649	5'321'571
La Chaux-du-Milieu	15'744	81'434
La Sagne	13'452	162'114
Le Cerneux-Péquignot	16'496	60'335
Le Locle	114'059	1'567'665
Les Planchettes	18'465	45'334
Les Ponts-de-Martel	24'284	195'485
Val-de-Ruz	190'849	1'551'841
La Côte-aux-Fées	14'156	81'599
Les Verrières	32'604	120'482
Val-de-Travers	222'019	1'003'381
TOTAL	1'407'000	11'808'378

Tableau 2 : effets financiers de la proposition retenue sur les communes en comparaison de la situation actuelle. Les montants sont naturellement susceptibles de varier d'une année à l'autre en fonction de la valeur des versements de la péréquation financière nationale de la Confédération et de la taxe automobile.

Consultation facultative des initiants et des communes

À l'issue de ses travaux, la commission a soumis l'option choisie au comité d'initiative et à l'Association des communes neuchâteloises (ACN) dans le cadre d'une consultation facultative.

Après consultation de l'ensemble des communes, l'ACN confirme que la proposition de la commission a reçu un accueil favorable qui lui apparaît comme un compromis pertinent. Un regret est néanmoins exprimé en lien avec l'accroissement du transfert vers les communes d'altitude au détriment de certaines communes du Littoral et du maintien d'un système considéré comme complexe compte tenu de la redistribution d'une partie de la taxe automobile. L'ACN espère cependant que le traitement du projet de la commission par le Grand Conseil soit « couronné de succès ».

La réponse du comité d'initiative est plus nuancée. Tout en saluant la proposition de la commission, considérée comme une amélioration importante du projet du Conseil d'État, il déplore le fait que seulement 50% de la part de la péréquation fédérale liée à l'altitude

soit pris en considération pour la redistribution aux communes. Il se montre également réservé quant au retrait du critère de l'altitude pour la redistribution de la taxe automobile, ainsi que vis-à-vis du choix de la commission de faire bénéficier les communes à moins de 700 mètres d'une partie de la péréquation fédérale. Enfin, il souhaite que le contre-projet puisse entrer en vigueur pour l'année 2024.

Rétroactivité

Dans la mesure où le présent rapport ne sera traité par le Grand Conseil que fin octobre 2023, une disposition permettant, le cas échéant, un effet rétroactif a été prévue à l'article 5, alinéa 2, du projet de décret, de même qu'à l'article 3 du projet de loi du Conseil d'État. La rétroactivité se justifie sous l'angle de l'intérêt public prépondérant. En effet, l'objet du présent rapport ne se prête guère à une subdivision des financements au prorata d'un exercice entamé.

Procédure de vote par le Grand Conseil

La variante retenue par la commission représente un projet global ayant fait l'objet d'un seul vote (acceptée par 11 voix et 2 abstentions). Par conséquent, même si ce projet nécessite d'amender plusieurs textes législatifs distincts, il ne peut pas faire l'objet d'une modification partielle.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret et sur le projet de loi, puis de les modifier comme suit :

Les amendements au décret doivent être votés en un bloc.

S'ils sont acceptés, les amendements au projet de loi figurant ci-dessous le sont également automatiquement

Projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative et le contre-projet direct du Conseil d'État et amendements

Projet de décret du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>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 :</p> <p>1. La loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000, est modifiée comme suit :</p> <p><i>Titre précédant le chapitre 4</i></p> <p>CHAPITRE 3A</p> <p>Dotation destinée aux communes d'altitude</p> <p><i>Art. 22a (nouveau)</i></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><i>Art. 23 al.1 (nouvelle teneur)</i></p> <p>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.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 2 du décret soumettant au vote du peuple l'initiative et le contre-projet</p> <p><i>Art. 22a (nouveau)</i></p> <p>²La pondération est de <u>0.1</u> pour la population résidant en-dessous de <u>700</u> m, de <u>1</u> pour la population résidant entre <u>700</u> m et <u>900</u> m et de <u>2</u> pour la population résidant au-dessus de <u>900</u> m.</p> <p>Accepté par 11 voix et 2 abstentions (ce vote est valable pour tous les amendements au décret et au projet de loi)</p>

Projet de décret du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Art. 5 ¹En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc.</p>	<p>Amendement de la commission Article 5, alinéa 1, alinéa 2 (nouveau)</p> <p>Art. 5 ¹En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc. <i>En application de l'article 111, alinéa 3, lettre b de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, le contre-projet est publié à la feuille officielle et soumis au référendum facultatif.</i></p> <p>²Le contre-projet entre en vigueur, le cas échéant avec effet rétroactif, le 1^{er} janvier 2024.</p> <p><i>Ces amendements doivent être votés <u>en un bloc</u>. S'ils sont acceptés, les amendements présentés au projet de loi ci-dessous le sont également automatiquement.</i></p>

Projet de loi modifiant la loi sur les routes et voies publiques (LRVP) et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB) et amendements

Lois actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État Loi modifiant la loi sur les routes et voies publiques (LRVP) et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB)	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Loi sur les routes et voies publiques (LRVP)</p> <p>Participation aux charges des communes</p> <p>Art. 30 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>Article premier La loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 janvier 2020, est modifiée comme suit :</p> <p><i>Art. 30</i></p> <p>Abrogé</p>	<p>Amendement de la commission Article premier de la loi modifiant la LRVP et la LTVRB</p> <p><i>Art. 30 LRVP</i></p> <p><i>Supprimé.</i></p> <p><i>Maintien du texte de l'article 30 LRVP actuellement en vigueur, à l'exception de l'alinéa 2, modifié comme suit :</i></p> <p>Art. 30 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 de la valeur pondérée (<i>suppression de : de l'altitude et</i>) 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>Cet amendement est automatiquement accepté si les amendements au décret ont été acceptés.</i></p>

Lois actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État Loi modifiant la loi sur les routes et voies publiques (LRVP) et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB)	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB) actuellement en vigueur</p> <p>Répartition du produit de la taxe</p> <p>Art. 16 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'État et le Conseil d'État décide de son utilisation.</p>	<p>Art. 2 La loi sur la taxe des véhicules à automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB), du 6 octobre 1992, est modifiée comme suit :</p> <p><i>Art. 16 al.1 et al. 2 (nouvelle teneur)</i></p> <p>¹Abrogé</p> <p>²Le produit de la taxe est attribué à l'État et le Conseil d'État décide de son utilisation.</p>	<p>Amendement de la commission Article 2 de la loi modifiant la LRVP et la LTVRB</p> <p><i>Supprimé.</i></p> <p><i>Maintien du texte de l'article 16 LTVRB actuellement en vigueur :</i></p> <p>Répartition du produit de la taxe</p> <p>Art. 16 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'État et le Conseil d'État décide de son utilisation.</p> <p><i>Cet amendement est automatiquement accepté si les amendements au décret ont été acceptés.</i></p>

Lois actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État Loi modifiant la loi sur les routes et voies publiques (LRVP) et la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LTVRB)	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
	<p>Art. 3, alinéa 5</p> <p>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.</p> <p>²En cas de rejet de l'initiative ou du contre-projet direct, la présente loi devient caduque de plein droit.</p> <p>³Elle est soumise au référendum facultatif.</p> <p>⁴Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.</p> <p>⁵Il fixe la date de son entrée en vigueur.</p>	<p>Amendement de la commission Article 3, alinéa 5</p> <p>⁵Il fixe la date de son entrée-Elle entre en vigueur le cas échéant avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 2024.</p> <p><i>Cet amendement est automatiquement accepté si les amendements au décret ont été acceptés.</i></p> <p><i>Si le projet est accepté, l'article 3 du projet de loi deviendra l'article 2.</i></p>

Votes finaux

Par 11 voix et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de décret et le projet de loi amendés selon ses propositions.

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

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que les projets soient traités par le Grand Conseil en débat libre.

Motion dont le Conseil d'État propose le classement

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la motion de la commission Péréquation 19.124, du 15 mars 2019, « Prise en compte de critères géotopographiques dans le volet des charges de la péréquation financière intercommunale ».

Neuchâtel, le 16 octobre 2023

Au nom de la commission
Péréquation et régions :

La présidente,
A. BRAMAUD DU BOUCHERON

Le rapporteur,
F. KRÄHENBÜHL