

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

à l'appui

d'un projet de décret portant modification :

- du décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques**
- du décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales**

(Du 4 octobre 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La diminution brutale des revenus cantonaux - revenus fiscaux, surtout de ceux provenant des personnes morales, et de revenus de transfert provenant de la Confédération (RPT) - , conjuguée aux mauvais indicateurs financiers, qu'il s'agisse de l'effort d'investissement insuffisant ou de la faible capacité d'autofinancement, appellent un effort d'assainissement qui n'est plus contesté aujourd'hui. Cet effort d'assainissement entrepris depuis plusieurs années déjà comporte nécessairement un volet communal, sans lequel Neuchâtel ne sera pas en mesure de relever les nombreux défis qui se posent à lui, notamment en matière de transports, d'investissements et de fiscalité.

L'effort sollicité par l'État de la part des communes a été annoncé depuis plusieurs années et apparaît justifié notamment en regard des nombreuses mesures d'amélioration financière adoptées par l'État dans des domaines partagés, qui ont dès lors allégé simultanément l'évolution des budgets communaux d'une trentaine de millions de francs par an. Il se justifie également au vu de l'évolution comparée des ressources de l'État et des communes au cours des dernières années.

Les propositions faites par l'État aux communes pour discuter d'une participation de leur part à certaines charges portées exclusivement par l'État n'ont pour l'heure pas reçu l'accueil souhaité. Ces propositions concernaient pour l'essentiel la participation des communes aux charges découlant de l'hébergement en EMS, une éventuelle prise en compte des prestations complémentaires versées aux résidents d'EMS, l'extension du spectre de la facture sociale partagée entre l'État et les communes en y intégrant tout ou partie des prestations complémentaires ou du contentieux relatif aux primes de l'assurance-maladie, tous assumés aujourd'hui intégralement par l'État.

Les pistes suggérées par les communes, pour une part encore à l'étude avec les départements concernés, ne permettent quant à elles pas d'envisager des améliorations qui soient significatives en termes de volumes financiers.

Dans ces conditions, et comme déjà annoncé aux communes, le Conseil d'État considère qu'une bascule d'impôt des communes à l'État permet aussi d'atteindre les objectifs visés dans les délais prévus par le 2^e volet du programme d'assainissement financier présenté à votre autorité à la fin de l'année dernière¹. Elle sera toutefois envisagée à titre subsidiaire de sorte que, si les objectifs rappelés peuvent être atteints par d'autres mesures, il pourra y être renoncé en tout ou partie.

La proposition faite consiste en une bascule de deux points dès 2018 de l'ensemble des impôts perçus conjointement par l'État et les communes et dont la répartition a été harmonisée, soit l'impôt des personnes physiques, l'impôt des personnes morales et l'impôt des personnes taxées à la source. À cette bascule de deux points s'ajoutera dès 2019 une seconde bascule de deux points des mêmes impôts.

En deux ans ainsi, la contribution annuelle des communes avoisinera 27 millions de francs, soit un montant inférieur à celui des améliorations qui ont profité aux communes du fait des mesures prises par l'État au cours des 4 dernières années. Cet effort est aussi conforme à ce qui avait été annoncé il y a un an déjà.

1. INTRODUCTION

Dans le cadre du programme de redressement financier de l'État et des mesures d'assainissement, le Conseil d'État a proposé un train de mesures de redressement qui sollicite les finances des communes. Ce train de mesures doit être replacé plus largement dans le contexte et l'évolution de la répartition des ressources et des charges entre l'État et les communes.

Le principe et l'ampleur de la participation des communes aux mesures d'assainissement de l'État ont été annoncés aux communes déjà en septembre 2014 dans le cadre d'une rencontre avec la Conférence des directeurs communaux des finances (CDC-Finances) de l'ACN puis de la traditionnelle lettre d'information aux communes relatives à l'élaboration du budget 2015. Le contexte, les objectifs poursuivis, les modalités et les mesures proprement dites ont été annoncés, présentés et discutés par le Conseil d'État avec les représentants communaux réunis sous l'égide de la CDC Finances au cours de six réunions et ensuite annoncés à toutes les communes dans un nouveau courrier en 2015. Les travaux relatifs à l'examen du budget 2017 de l'État et du deuxième volet du programme d'assainissement ont donné l'occasion de confirmer, qu'après un exercice 2017 considéré comme exercice de transition vu l'entrée en fonction des nouvelles autorités communales entre l'été 2016 et le début de l'année 2017, les exercices 2018 et 2019 seraient ceux durant lesquels l'effort principal, à hauteur d'environ 25 millions de francs, serait sollicité des communes.

¹ Rapport 16.041 « Assainissement des finances, du 5 octobre 2016.

Les représentants communaux, sans approuver ces intentions, ont eu – et saisi – la possibilité de déposer leurs propres propositions d'aménagement et de s'exprimer sur le contexte et le train de mesures envisagés par le Conseil d'État.

1.1. Préambule

L'évolution de la fiscalité – impôt des personnes physiques, impôt des personnes morales, impôt des frontaliers, impôt à la source – observée depuis 2010 a profité plus largement aux communes qu'à l'État, du moins jusqu'en 2014, date de l'entrée en vigueur de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes. Ainsi, sur la période 2010 à 2014, si l'on avait appliqué aux communes considérées dans leur ensemble le taux de progression des ressources fiscales cantonales, elles auraient perçu près de 30 millions de francs de moins que ce qu'elles ont perçu en réalité (+53,4 millions au lieu de +83,7 millions). Sans pour autant réparer ce manque à gagner pour l'État, l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes a mis fin à ce déséquilibre. Depuis lors et à l'avenir, les ressources fiscales de l'État et des communes connaîtront la même évolution, sous réserve de l'évolution de l'impôt des frontaliers, dont les fluctuations continueront d'influencer davantage les recettes communales tant qu'il n'est pas harmonisé.

De plus, s'il apparaît vain d'opposer le sort des communes et celui de l'État il est utile de rappeler néanmoins que le dynamisme des charges de l'État demeure une réalité incontournable notamment dans les domaines de l'enseignement et de la formation, de la santé et de la prévoyance sociale. Comme cela est exposé au chapitre 2.4.1, ces trois domaines pèsent pour 71% dans l'ensemble des charges de l'État et des communes et sont assumés par l'État en moyenne à raison de 75% selon les résultats de l'étude BAKBASEL², alors que les revenus fiscaux – qui représentent la catégorie la plus dynamique des revenus – se partagent à raison environ de 60 % seulement pour l'État

Il est également intéressant de reconnaître que les économies réalisées par les communes grâce aux mesures prises par l'État depuis le début de la mise en œuvre du programme d'assainissement s'élèvent à 32.1 millions de francs, comme le montre l'analyse présentée au chapitre 2.4.3. Ces mesures comprennent en particulier le report de mesures fiscales, des mesures salariales, la réduction du rythme de croissance de la facture sociale et la nouvelle organisation des mesures d'insertion professionnelle, sans compter la dynamisation des recettes fiscales apportées par les réformes et par le programme d'amnistie. Dans ce contexte plus favorable aux finances des communes prises dans leur ensemble, l'État n'a pas procédé à des reports de charges sur les communes en 2014, 2015 et 2017 et a poursuivi un effort sans précédent en faveur de la restructuration des structures communales en prorogeant son dispositif de soutien aux fusions de communes, dans lequel il a engagé 18,6 millions de francs entre 2013 et 2017.

1.2. Le contexte

L'État de Neuchâtel a perçu annuellement environ 150 millions de francs au titre de la péréquation fédérale depuis son introduction en 2008 et jusqu'en 2012. Ce montant, s'il s'est accru jusqu'à atteindre 207 millions en 2015, est depuis lors en fort repli. La baisse avoisine 66 millions entre 2015 et 2017 et pourrait s'élever jusqu'à 120 millions de francs

² http://www.ne.ch/medias/Documents/16/06/15055_preavis_annexe1_BAK.pdf

à plus long terme. Trois facteurs expliquent principalement cette évolution : la diminution annuelle actée de la dotation au titre des cas de rigueur censée atténuer les effets de l'introduction de la RPT et dont profite notamment Neuchâtel ; la diminution de la dotation de la péréquation des ressources récemment adoptée par le Parlement fédéral pour la période 2016 à 2019 ; l'augmentation de l'indice de ressources de Neuchâtel comme suite de la réforme de l'imposition des personnes morales dans notre canton qui a vu cet impôt prendre l'ascenseur – pour l'État et les communes – depuis 2011 – 2012, années qui ont été prises en considération dans le calcul de l'indice de ressources de la RPT depuis 2016. De surcroît, une diminution de la péréquation des ressources est attendue à moyen terme sous la pression exercée par les cantons contributeurs pour réduire leurs versements dans le contexte exigeant de la réforme de la fiscalité des entreprises.

Pour le Conseil d'État qui s'est exprimé à maintes reprises sur ce sujet, une telle contrainte extérieure ne peut ni ne doit être absorbée par le seul niveau «État» de la collectivité publique neuchâteloise. La situation financière du canton doit être appréciée de manière globale en considérant les deux niveaux d'intervention des pouvoirs publics que sont l'État et les communes. Il ne serait pas compréhensible, ni encore moins souhaitable, que l'ensemble de l'effort exigé de l'appareil étatique neuchâtelois ne frappe que les prestations servies par l'État – et dès lors de façon encore amplifiée – tandis que les secteurs relevant prioritairement de la responsabilité des communes seraient de leur côté préservés des effets de cette contrainte extérieure.

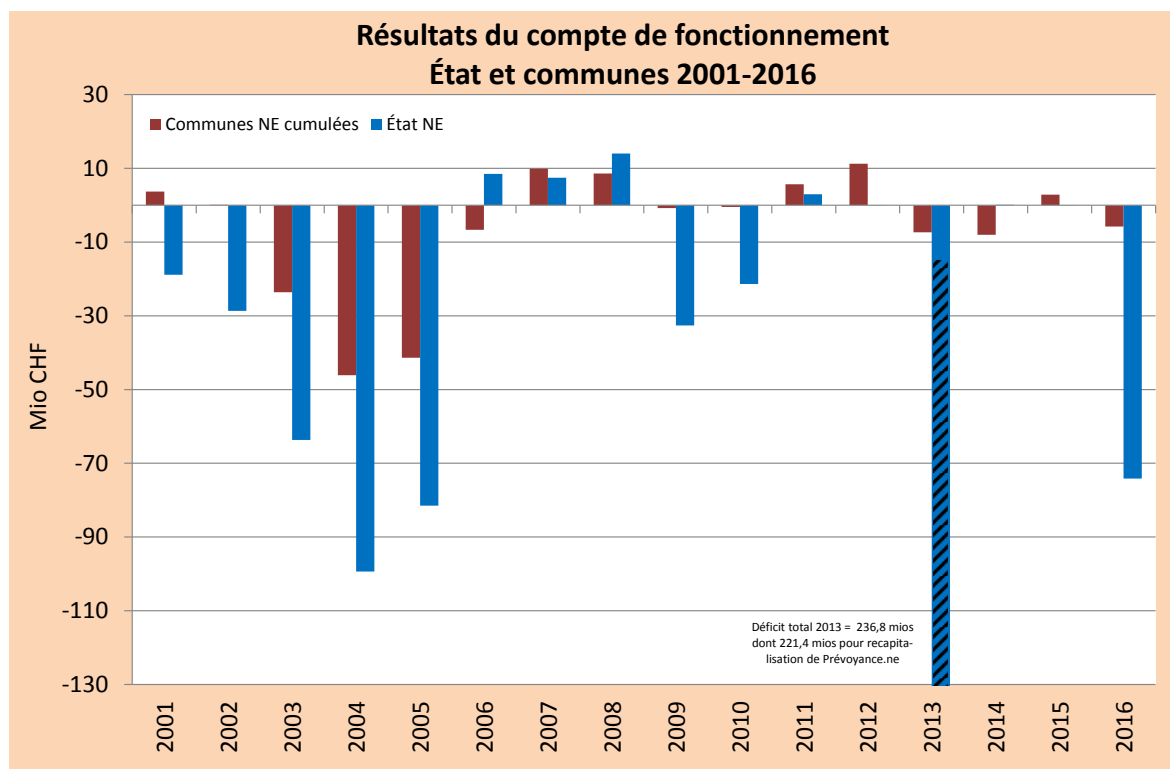
Le Conseil d'État est d'avis que c'est au contraire l'entier du service public neuchâtelois qui doit prendre ensemble ce défi à sa charge. Du côté de l'État, le travail est mené dans le cadre du programme d'assainissement financier débuté en 2014, détaillé depuis lors dans deux volets distincts et qui sera prolongé par les mesures du programme de législature. Du côté des communes, la conjonction des outils d'aide à la fusion et la participation de ces dernières au programme d'assainissement, par leur côté incitatif, doivent permettre de questionner les structures et prestations communales et de redéfinir le niveau d'exercice du service public communal.

La conjonction des efforts cantonaux et communaux doit permettre d'éviter de réduire les prestations cantonales en-dessous d'un seuil de rupture. Elle doit également offrir à notre canton les conditions qui lui permettront de relever les importants défis qui se présentent à lui, en particulier en matière de mobilité, d'investissements et de fiscalité. Sans participation des communes, ces défis ne pourront raisonnablement être relevés et il sera plus difficile d'espérer voir notre canton sortir de ses difficultés.

2. ÉTAT DE SITUATION

2.1. Survol de quelques indicateurs financiers

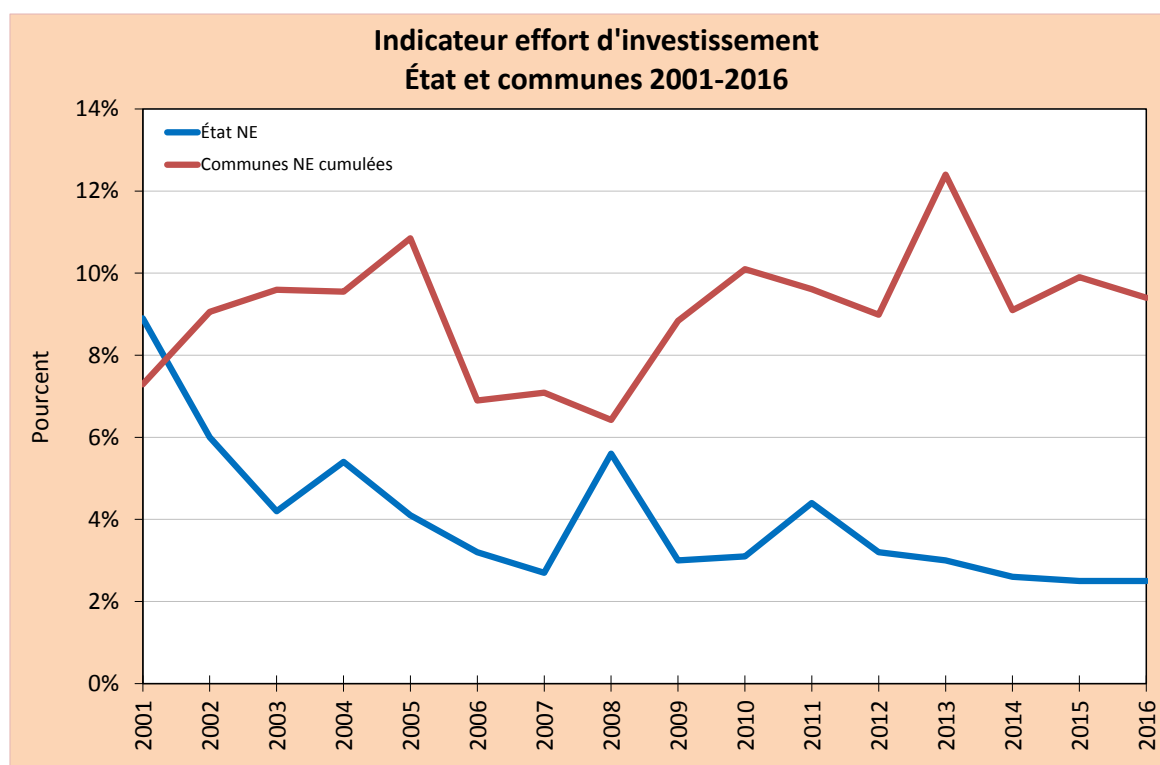
2.1.1. Résultats comptables de l'État et des communes



Principaux constats

- Le résultat cumulé des communes conduit entre 2001 et 2006 à un déficit de près de 100 millions de francs. Il se monte à près de 624 millions de francs pour l'État.
- Des déficits élevés et récurrents peuvent être observés durant la première moitié des années 2000, suite aux difficultés économiques et à la persistance de charges structurelles importantes.
- La crise financière en 2008-2009 induit de nouveaux déficits mais d'ampleur moins élevée.
- La nouvelle dégradation depuis 2016 caractérisant les comptes de l'État découle plus particulièrement de la chute brutale des revenus issus de la fiscalité et, surtout, de la RPT, ainsi que des postes de charges dynamiques sur lesquels le Conseil d'État n'a qu'une maîtrise limitée à court terme (santé, prévoyance sociale en particulier).
- L'important déficit de 237 millions de francs enregistré en 2013 pour l'État découle des mesures de recapitalisation de Prévoyance.ne.
- Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2006, les comptes de l'État ont enregistré 7 exercices équilibrés ou légèrement bénéficiaires sur 11.

2.1.2. Effort d'investissement

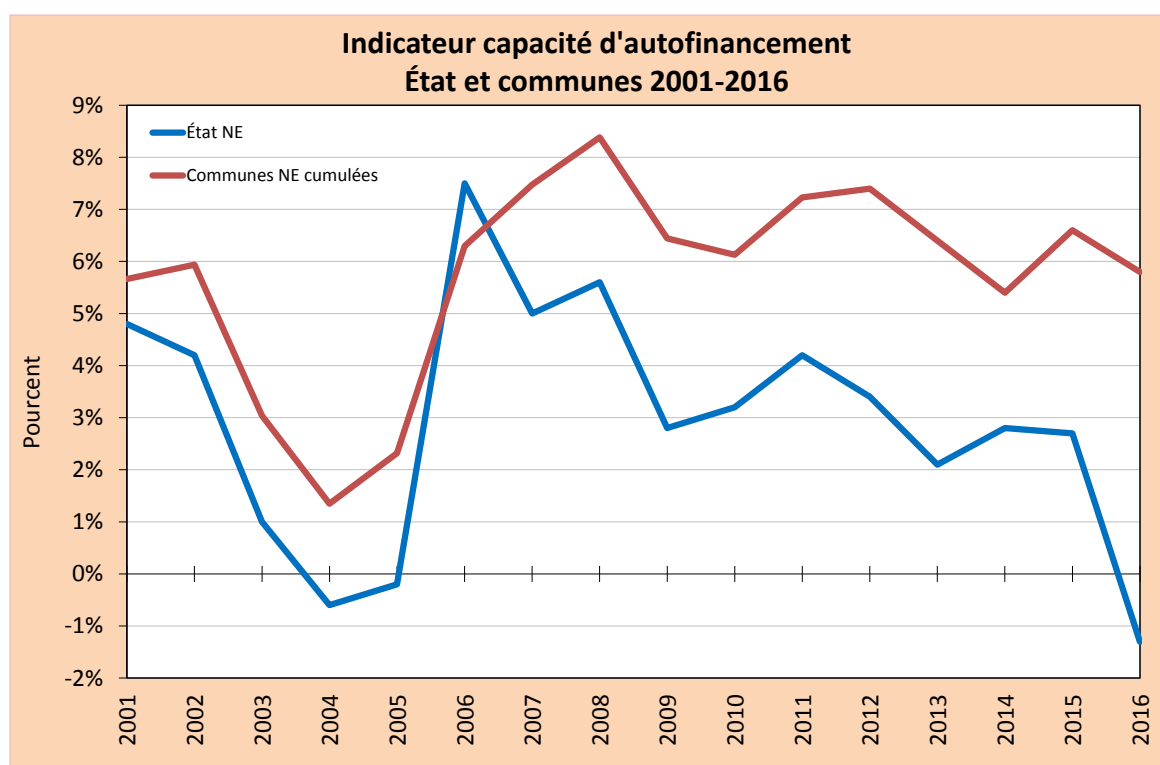


L'indicateur mesure l'effort d'investissement déployé par la collectivité publique. Il renseigne sur l'ambition de la politique d'investissement. Plus l'indicateur est élevé, plus la collectivité publique investit dans l'acquisition ou la réalisation de biens durables. En deçà du volume idéal, la collectivité publique sous-investit. Au-delà du volume idéal, la collectivité publique surinvestit, ce qui peut caractériser un effort de rattrapage en réponse à un retard d'investissement ou une politique volontariste d'investissement.

Principaux constats

- L'effort d'investissement de l'État et des communes est proche en 2001 et se situe dans la fourchette de l'effort idéal. Le niveau atteint par l'État est à cette période logiquement supérieur à celui des communes.
- L'effort d'investissement des communes évolue par la suite en dents de scie mais à un niveau élevé, hormis un fléchissement en 2006 et 2007. En 2016, l'effort est de 9,4%.
- L'effort d'investissement de l'État est tendanciellement en net repli depuis 2001, pour se situer à un niveau beaucoup plus bas que celui des communes. On constate une stabilisation à un taux de 2,5% en 2016, soit à un niveau trois fois trop bas par rapport au standard défini sur le plan intercantonal (entre 7,5% et 9,5%).
- La baisse de l'effort d'investissement de l'État découle du programme de désenchevêtrement des tâches opéré en 2005-2006, des difficultés financières, de la fin de gros travaux d'investissement, et de la contrainte exercée par les mécanismes de maîtrise des finances introduits en 2006.

2.1.3. Capacité d'autofinancement

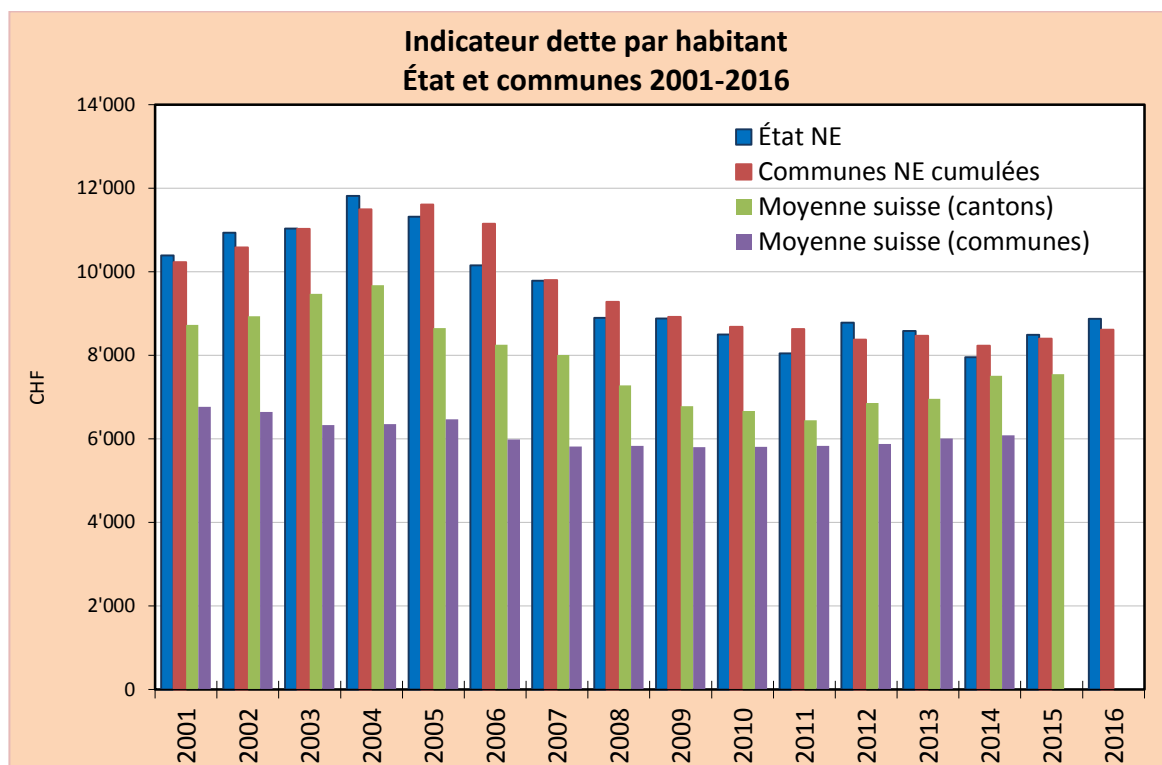


Cet indicateur exprime dans quelle mesure la collectivité publique peut investir en fonction de sa capacité financière. Autrement dit, il montre quelle est la part des recettes structurelles de fonctionnement disponible pour financer des investissements.

Principaux constats

- La capacité d'autofinancement évolue en parallèle, mais à un niveau plus bas que les communes s'agissant de l'État.
- Les courbes se rejoignent en 2005, puis l'écart se creuse en défaveur de l'État, suite notamment au 2^{ème} désenchevêtrement, qui a vu celui-ci reprendre des charges dynamiques. Les écarts sont négatifs en 2004 et 2005 (années de déficits élevés pour l'État).
- On observe une chute de la capacité d'autofinancement de l'État à partir de 2015, consécutivement à la dégradation brutale des revenus (PM, RPT).

2.1.4. Dette par habitant de l'État et des communes



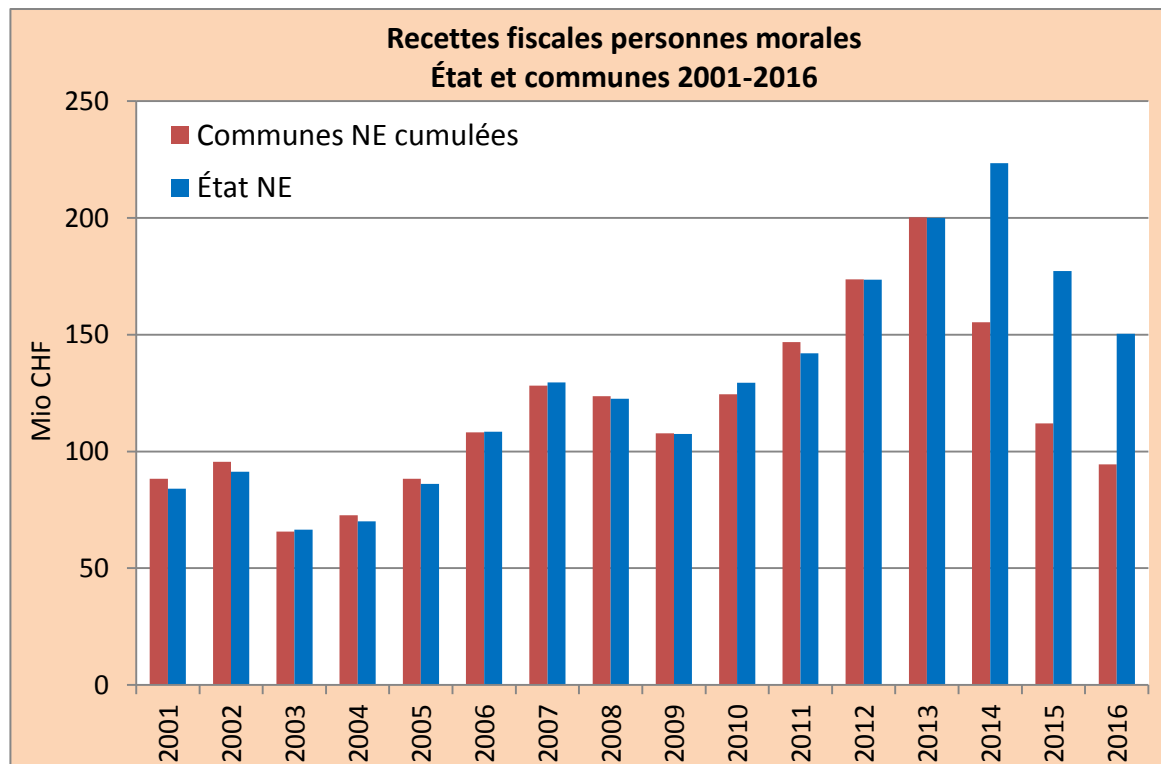
Cet indicateur correspond à la dette de la collectivité publique exprimée en francs par habitant. Le nombre d'habitants pris en considération (178'434 hab. pour 2016) est celui du recensement cantonal au 31 décembre de l'année de référence. La dette est retenue dans son sens large, soit y compris les engagements courants (1,58 milliard de francs).

Principaux constats

- La dette par habitant des collectivités publiques neuchâteloises, de plus de 10'000 francs au début des années deux mille (elle avoisine 12'000 francs en 2004), tend à se réduire à partir de 2006, pour progresser à nouveau dès 2015. Elle est plus élevée pour les communes entre 2005 et 2011, ainsi qu'en 2014.
- En 2016, cet indicateur se chiffre à 8'876 francs par habitant pour l'État (8'490 francs en 2015) et à 8'617 francs pour les communes (8'399 francs en 2015).
- Neuchâtel se situe au 22^{ème} rang du classement des cantons en termes de dette par habitant. Selon les informations les plus récentes de la Confédération, la moyenne des cantons est de 8'016 francs par habitant et la médiane de 4'110 francs.

2.2. Évolution des recettes

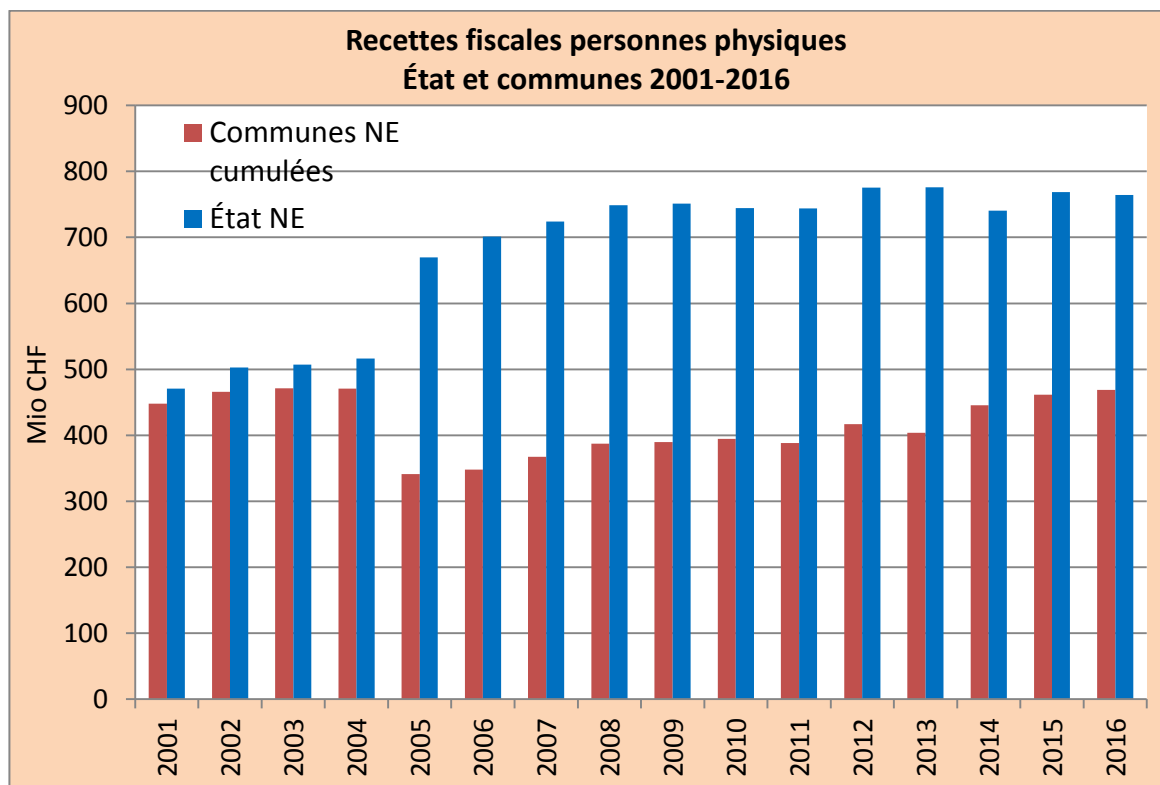
2.2.1. Évolution de revenus d'impôts des personnes morales



Principaux constats

- On relève la forte progression du revenu d'impôts des personnes morales à partir de l'introduction de la réforme de la fiscalité intervenue dès 2010, avec un pic maximum des recettes cumulées du canton et des communes en 2013.
- La bascule d'impôts intervenue en 2014 (passage du coefficient de 100 à 123 en faveur de l'État dans le cadre de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes) explique les variations importantes constatées à la hausse (État) et à la baisse (communes) depuis 2014.
- Le recul marqué dès 2015 pour l'État et les communes traduit le fort retournement conjoncturel observé depuis lors. Ce phénomène est encore accentué pour l'État par une part plus importante d'impôt des personnes morales, très sensible à la conjoncture.

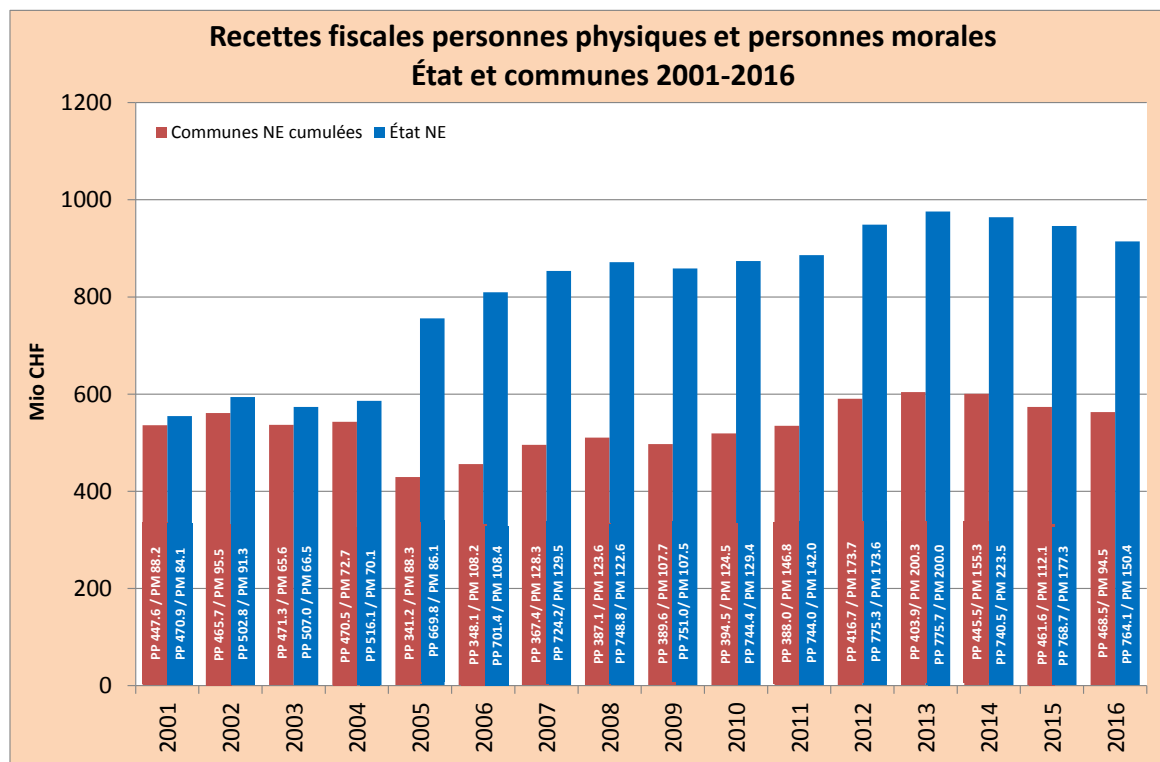
2.2.2. Évolution des revenus d'impôts des personnes physiques



Principaux constats

- Le saut observé entre 2004 et 2005 est lié à la bascule de 30 points d'impôts entre l'État et les communes, dans le cadre du second désenchevêtrement des tâches.
- Par ailleurs, le déploiement de la réforme de la première étape de la fiscalité des personnes physiques à partir de 2013 et le transfert de 7 points d'impôt de l'État aux communes à compter de 2014 dans le cadre de l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes induisent à brève échéance une diminution des montants perçus, qui est juste compensée par l'augmentation de la masse imposable et par les effets de l'amnistie fiscale en vigueur en 2015-16.
- Hormis ces effets ponctuels, les revenus d'impôts des personnes physiques demeurent relativement stables et progressent faiblement.

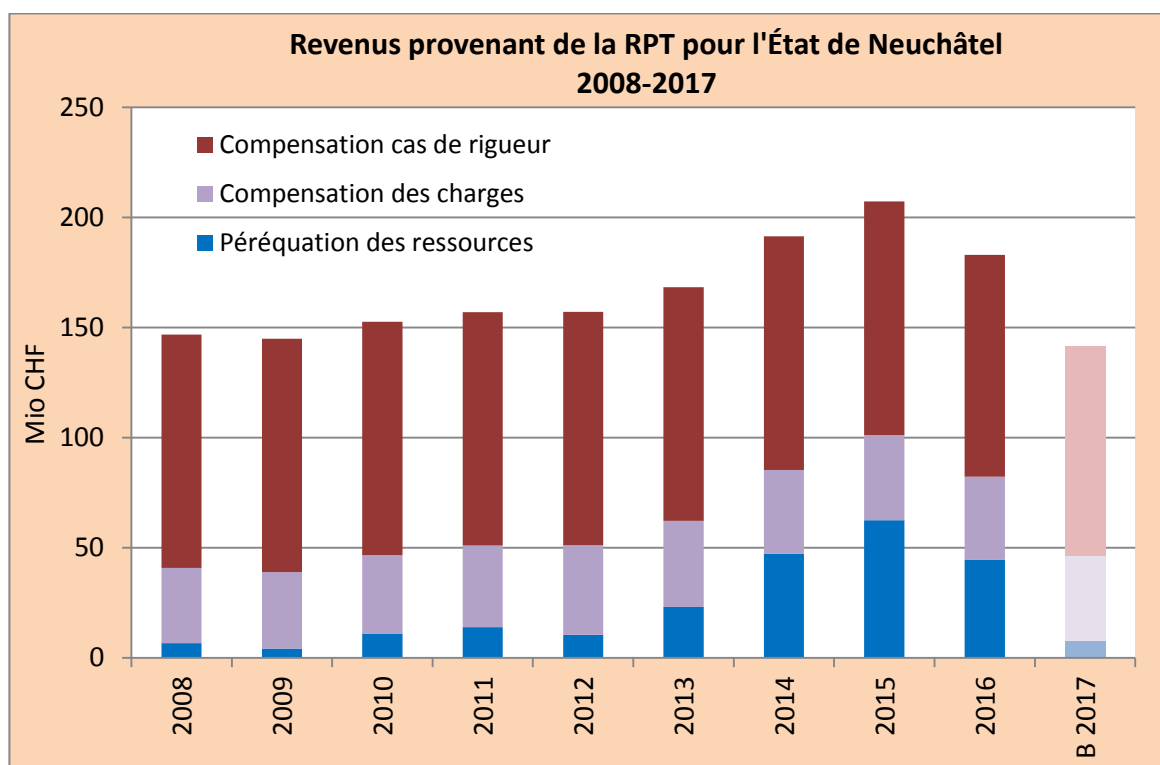
2.2.3. Évolution cumulée des impôts personnes morales et personnes physiques



Principaux constats :

- Entre 2010 (début des réformes) et 2016, les revenus personnes physiques et personnes morales des communes sont passées de 519 millions à 563 millions de francs, soit une évolution de 44 millions de francs ou 8,48%. Dans le même temps, ceux de l'État progressaient de 873, 8 millions à 914,5 millions de francs, soit 40,7 millions de francs ou 4,66%. Inférieure à celle des communes, la progression des revenus fiscaux de l'État a été inférieure de près de moitié à celle des communes en valeurs relatives.
- Le différentiel de progression est aussi observé sur 10 ans entre 2007 et 2016 : progression des revenus communaux de 67,3 millions de francs ou 13,6%, respectivement de 60,8 millions de francs et 7,12% pour ceux de l'État.

2.2.4. RPT



Remarque : 2006 : avant principe d'échéance. 2010 et 2012 : sans l'impôt de solidarité versé par les communes.

Principaux constats

- L'État de Neuchâtel a perçu bon an mal an environ 150 millions de francs au titre de la péréquation fédérale depuis son introduction en 2008 et jusqu'en 2012. Ce montant, s'il s'est accru jusqu'à atteindre 207 millions en 2015, est depuis lors en fort repli. La baisse avoisine 66 millions de francs entre 2015 et 2017. Trois facteurs l'expliquent principalement :
 - 1) la diminution programmée des montants dont profite notamment Neuchâtel au titre de la compensation des cas de rigueur dans le cadre du mécanisme mis en place en vue d'atténuer les effets de l'introduction de la RPT. Ce sont 106 millions en moins à recevoir par le canton, à raison de 5,3 millions par année entre 2016 et 2036 ;
 - 2) la diminution de la dotation de la péréquation des ressources adoptée par le Parlement fédéral pour la période 2016-2019 ;
 - 3) l'amélioration de l'indice de ressources de Neuchâtel comme suite à la réforme de l'imposition des personnes morales dans notre canton qui a vu cet impôt prendre l'ascenseur depuis 2011 – 2012, années qui sont prises en considération dans le calcul de l'indice de ressources de la RPT dès 2016. L'indice des ressources fluctue sensiblement dans la durée en fonction de l'évolution relatif de notre potentiel de ressource (base années n-4 à n-6) en comparaison intercantonale. Il ne devrait toutefois pas atteindre dans un avenir proche le niveau de 100, à partir duquel Neuchâtel deviendrait un canton contributeur.

- Les revenus perçus au titre de la compensation des charges (topographiques et sociodémographiques) demeurent stables dans la durée.
- Les recettes issues de la RPT devraient remonter de 10 millions de francs entre 2017 et 2018, suite à une nouvelle baisse de notre indice. Pour l’heure, le Conseil d’État table provisoirement sur une stabilité des revenus de la RPT pour la période 2019-2021, la baisse des quelque 5 millions de francs par an des contributions au titre des cas de rigueur pouvant raisonnablement être compensée à court terme par une amélioration des versements au titre de la compensation des ressources.
- Les discussions en cours sur le plan fédéral pour optimiser la RPT pourraient aboutir sur des changements au détriment des cantons bénéficiaires comme Neuchâtel. Pour la prochaine période quadriennale 2020-23, notre canton pourrait ainsi subir, si le projet aboutit selon les orientations retenues, des pertes supplémentaires ascendant à 6 millions de francs par an à l’horizon 2022.
- Si elles fluctuent en fonction de l’entier du potentiel de ressources du canton – c’est-à-dire des recettes de l’État et des communes – les recettes de la péréquation fédérale n’impactent que le budget de l’État.

2.2.5. Perspectives

Les perspectives en matière de RPT ont été exposées au chapitre précédent.

Pour ce qui concerne la fiscalité, notre canton est en passe de revoir sa législation cantonale tant pour les personnes morales que pour les personnes physiques. Pour les personnes morales, les aménagements seront conditionnés par le projet fiscal 2017 de la Confédération, qui fait suite au refus en votation de la troisième réforme fédérale de la fiscalité des entreprises. Ce projet doit entrer en vigueur en 2019 et prévoit la fin des régimes fiscaux cantonaux spéciaux pour garantir la compatibilité du cadre fiscal suisse aux standards internationaux. Afin de préserver la compétitivité de notre place économique, la Confédération recommande aux cantons d’abaisser leurs taux d’imposition des bénéfices des sociétés, tout en proposant de compenser le manque à gagner des cantons par une augmentation de leur part à l’impôt fédéral direct. En outre, la Confédération propose des aménagements de la loi fédérale d’harmonisation des impôts directs afin permettre de favoriser les activités de recherche et l’innovation.

Au vu des annonces faites par certains cantons, notamment des cantons voisins du nôtre, Neuchâtel n’aura d’autre choix, s’il veut conserver une part importante de ses recettes actuelles et demeurer attractif, que d’adapter une nouvelle fois le cadre fiscal offert à ses entreprises. Pour le Conseil d’État, il conviendra de trouver les moyens de compenser les baisses de recettes qui devraient en résulter.

Cependant, de tels aménagements ne sauraient être proposés par les autorités sans être accompagnés en parallèle de modifications sur le plan de la fiscalité des personnes physiques. En effet, après l’arrêt, décidé par le Grand Conseil dans le cadre des travaux relatifs au budget 2016, de la réforme en 2012, et malgré la révision du barème arrachée lors du débat budgétaire 2017, les attentes sont très fortes au sein de la population neuchâteloise. Comme pour les personnes morales, des compensations seront recherchées afin de minimiser l’impact des baisses de recettes sur les finances des collectivités.

2.3. Évolution des charges

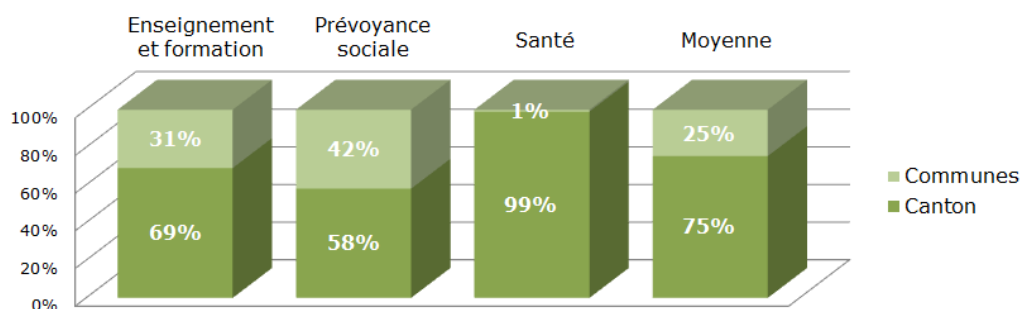
2.3.1. Répartition des charges dynamiques entre l'État et les communes

Domaines	Montants (mios de fr.)
Enseignement et formation	566.6
Prévoyance sociale	183.0
Santé	337.1
Autres	440.6
Total	1527.3

Le tableau ci-dessus reprend les résultats issus de l'analyse menés par l'institut BAK BASEL en 2016 (chiffres 2012). Il montre la répartition des charges entre les différents domaines de prestations publiques délivrées par l'État et les communes. Les charges en question s'élèvent à 1 milliard et 527 millions de francs au total. Les domaines de l'enseignement et de la formation (37% du total des charges), de la prévoyance sociale (12%)³ et de la santé (22%) représentent 71% de l'ensemble des charges. Comme le montre la statistique financière⁴, les charges dans ces domaines sont aussi celles qui croissent de la manière la plus dynamique.

Le graphique suivant illustre la répartition entre l'État et les communes des charges de ces 3 domaines. Il permet de conclure que l'État assure en moyenne 75% du financement dans ces domaines, qui sont aussi ceux qui connaissent les plus fortes croissances des dépenses et représentent les plus gros volumes. Cette situation, confrontée à une part aux recettes fiscales de seulement 60 % pour l'État génère sur les finances cantonales une pression financière de moins en moins supportable et fabrique de fait chaque année un supplément de déficit structurel.

Répartition canton-communes des principaux domaines de charge



³ Depuis 2012, un remaniement conséquent de la facture sociale est certes intervenu en 2014 (harmonisation des composantes de la facture sociale à 40-60%, qui n'a toutefois bouleversé ni la répartition globale de ces charges entre État et communes ni l'importance relative de ces charges dans les budgets communaux et cantonaux.

⁴ www.ne.ch/stat/

2.3.2. Charges du pré- et parascolaire

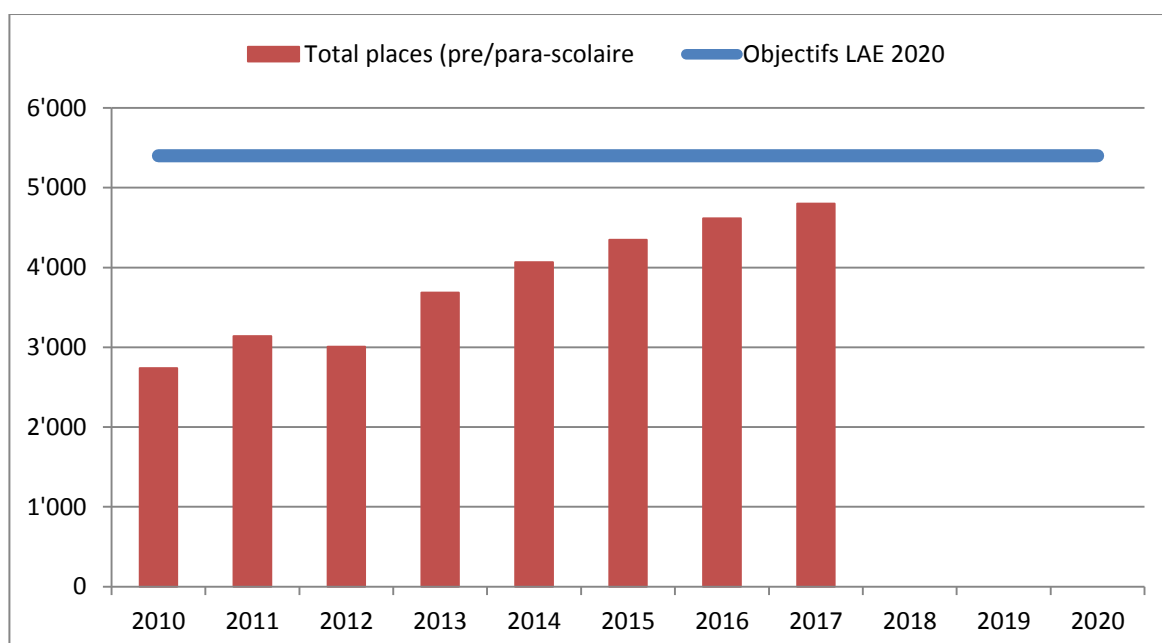
Année	Nb d'enfants inscrits au 31.12	Nb places préscolaire	Nb places parascolaire	Total places	Nb de journées facturées
2007	3'552				305'000
2008	3'871				330'000
2009	4'392				375'000
2010	4'928	1'831	907	2'738	465'000
2011	5'654	2'060	1'081	3'141	535'000
2012	5'420	1'765	1'244	3'009	515'000
2013	6'865	1'957	1'727	3'684	650'000
2014	7'332	1'991	2'077	4'068	690'000
2015	7'758	2'009	2'340	4'349	728'311
2016	8'153	2'149	2'468	4'617	779'320
2017	8'350	2'213	2'590	4'803	751'500
Obj. LAE ⁵ 2018	8'700	2'280	2'800	5'080	
Obj. LAE 2019	9'000	2'340	2'900	5'240	
Obj. LAE 2020	9'300	2'400	3'000	5'400	

Année	Charge financière assurée par les différents contributeurs			
	Canton	Parents	Communes	Économie
2007	3'714'500			-
2008	4'772'600			-
2009	5'465'984			-
2010	5'699'220	13'366'280	24'768'720	-
2011	7'783'371	16'300'000	18'300'000	-
2012	5'880'105	17'200'000	19'400'000	8'315'000
2013	5'304'009	19'859'034	23'070'049	9'680'273
2014	7'311'996	23'998'305	25'320'930	10'431'197
2015	8'224'934	26'643'578	26'734'758	10'674'270
2016	9'738'234	30'713'216	27'645'749	10'149'332
2017	9'265'675	32'301'987	28'614'336	10'841'325
Obj. LAE ⁶ 2018	10'300'000	32'800'000	33'200'000	12'000'000
Obj. LAE 2019	11'000'000	33'700'000	34'100'000	12'000'000
Obj. LAE 2020	11'500'000	34'700'000	35'000'000	12'000'000

⁵ Loi sur l'accueil des enfants (RSN 400.1)

En matière de charges générées par les domaines de l'accueil pré- et parascolaires - souvent citées par les communes comme des exemples de charges dont la croissance a été importante ces dernières années et ce indépendamment de leur volonté - les tableaux ci-dessus, qui mettent en relation les données du fonds LAE et les comptes de l'État, mettent en évidence les constats suivants :

- On observe une hausse du nombre d'enfants inscrits et du nombre de journées effectuées de près de 140% depuis 2007. Cette hausse marquée s'est soldée par un accroissement des charges des communes de l'ordre de 11% depuis 2011. L'augmentation de la part assumée par les parents, l'État et les entreprises est plus importante encore, vu qu'elle atteint respectivement 130% (parents), 70% (État) et 10 millions de francs (entreprises – une progression ne peut pas être calculée pour cette catégorie dès lors que les entreprises n'étaient pas astreintes à participer à l'effort avant 2012).
- Le nombre de places créées atteint en 2017 96% de la cible visée en 2018, 92,8% de celle visée en 2019 et 89,8% de celle visée en 2020. On constate donc que l'augmentation observée des charges ne va pas se poursuivre à l'avenir dans les mêmes proportions (voir graphe ci-dessous).



- Les montants engagés par les communes, certes sans prendre en considération les déficits des structures publiques, de l'ordre de 28,6 millions en 2017 et de 26,7 millions de francs en 2015, représentaient 2,5% de l'ensemble des charges assumées par les communes en 2015.

2.3.3. *Rappel des efforts d'assainissement entrepris par l'État*

Le tableau suivant présente les mesures prises par l'État afin d'assainir ses finances, depuis 2014 jusqu'à l'horizon 2020. Pour chaque type de mesure, il évoque également quelques-unes des mesures spécifiques les plus importantes ou les plus emblématiques. La dernière colonne du tableau présente l'effet induit par les mesures prises par l'État en termes d'économie pour les communes.

Types de mesures	Impact financier (en millions de francs)							
	amélioration (+) / péjoration (-)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Communes horizon 2020
Économies réalisées dans le ménage de la fonction publique, restructuration, centralisation, <i>dont :</i> - Plan de réduction des effectifs (-60 EPT 2017) - Maîtrise de la masse salariale - Adaptation assainissement Prévoyance.ne - Optimisation et regroupement locaux	4.2	8.8	14.0	27.5	28.0	29.7	32.5	0.3
Diminution, suppression de subventions ou de prestations aux entités autonomisées, institutions et communes, facture sociale <i>dont :</i> - Économies HNE, CNP - Réduction prestations intérêt général - Incitation à la déclaration des revenus non - Économies sur les prest. compl. <i>consécutivement</i> - Efforts multiples dans les prestations financées par	14.1	27.6	39.2	50.1	67.3	77.0	97.8	18.8
Recettes supplémentaires ou nouvelles - augmentation de taxes, émoluments, etc, optimisations et augmentation de recettes, <i>dont :</i> - Redéfinition réforme fiscalité personnes - Incitation à la déclaration des revenus non - Augmentation de l'impôt foncier - Rémunération cautionnements octroyés	0.7	13.0	14.4	44.1	59.8	48.3	48.4	13.0
Recettes uniques ou non pérennes sur la durée, ventes du patrimoine, non affectation à des fonds <i>dont :</i> - Suspension des étapes 2018-201 réforme fiscalité - Vente de domaines de l'État	0.8	0.8	3.2	3.9	15.2	27.3	27.3	0.0
Sous-total	19.8	50.2	70.8	125.6	170.3	182.3	206.0	32.1
Bascules d'impôts en faveur de l'État	0.0	0.0	0.0	0.0	13.5	27.0	27.0	-27.0
TOTAL	19.8	50.2	70.8	125.6	183.8	209.3	233.0	5.1

Les efforts d'améliorations au niveau légal et réglementaire entrepris par l'État depuis le début de la précédente législature en 2014 totalisent 125 millions de francs par an en 2017 et devraient atteindre 206 millions de francs annuels à l'horizon 2020 (233 millions avec la bascule de 2x2 points proposée par le biais du présent rapport).

Les communes voient quant à elles leur situation allégée par les mesures cantonales d'au minimum 32.1 millions de francs nets par an à l'horizon 2020, compte tenu du fait que plusieurs mesures d'améliorations prises par l'État bénéficient conjointement aux communes. Cette évaluation ne tient au demeurant pas compte des allègements dont bénéficient les communes suite aux mesures salariales touchant le personnel enseignant.

Les mesures détaillées relatives aux communes figurent en **annexe 1**.

En tenant compte de ces économies, le bilan financier du programme de redressement cantonal restera positif à hauteur d'environ 3 millions de francs pour les communes, même suite à la bascule de 2x2 points d'impôts chiffrée à 27 millions de francs.

2.3.4. Rappel des efforts entrepris par les communes

Les communes ont rationalisé leurs structures de manière importante depuis une dizaine d'années. Le nombre de communes aura été diminué par deux entre 2008 et 2018 par l'effet des fusions de communes. Qui plus est, ces fusions de communes ont fait émerger de grandes entités qui ont permis de professionnaliser la gestion politique et de spécialiser la gestion administrative des communes. Ces fusions de communes ont aussi eu pour résultat, ce qui est moins connu, de diminuer de près de 60% le nombre de syndicats intercommunaux. Cette évolution a non seulement permis aux communes de plus grande taille de recouvrer des marges de manœuvres autrefois perdues, mais aussi de gérer des pans entiers de l'action communale de manière plus cohérente et plus en adéquation avec leurs ressources en les internalisant dans la commune fusionnée.

Parallèlement, les communes qui n'ont pas atteint une taille et une dimension suffisantes pour gérer en leur sein certains secteurs de la vie communale nécessitant une approche plus régionale et plus professionnelle ont également entrepris de grands efforts en vue de rationaliser des pans entiers de leur gestion. C'est ainsi que les secteurs de l'action sociale, de l'école obligatoire, de l'état civil, de la défense incendie, de la gestion des eaux usées et des déchets, voire de la distribution d'électricité, ont pour une large part été régionalisés.

De surcroît, de nombreuses communes ont entrepris des efforts en vue de rationaliser leur appareil administratif en mettant certaines ressources en commun, dans les domaines de la sécurité publique, du conseil et du soutien juridiques et de l'urbanisme en particulier. Les anciens services industriels ont aussi été heureusement regroupés, notamment pour donner naissance à la société Viteos.

3. ÉCHÉANCES LIÉES AUX RÉFORMES FISCALES ET À LA RÉPARTITION DES CHARGES ET DES RESSOURCES

Depuis 2014, les ressources fiscales perçues conjointement par l'État et les communes ont été réparties entre ces deux niveaux de l'action publique selon une clé de répartition identique, à l'exception de l'impôt des frontaliers dont la clé de répartition entre l'État et les communes n'a pas encore été harmonisée avec celle des autres impôts.

Depuis 2014 également, comme suite à la réforme de l'imposition des personnes morales, le 30% de l'impôt communal sur les personnes morales a été réparti à raison de 50% selon la population et de 50% selon le nombre d'emplois recensés dans la commune.

Dans le cadre de la proposition de reporter une nouvelle fois l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts, le Conseil d'État avait proposé au Grand Conseil de modifier la répartition de l'impôt communal entre les communes en accroissant la part revenant aux communes hébergeant des emplois sur leur territoire au détriment de la répartition selon la population. Cette proposition, comme d'autres tendant à réformer la péréquation des charges, n'a pas trouvé grâce devant le Grand Conseil. Elle devra néanmoins être reprise au cours de la présente législature vu les évolutions attendues de la fiscalité des personnes morales.

S'agissant des domaines relevant de la péréquation des charges enfin, l'État et les communes ont identifié et ont trouvé un accord sur les domaines potentiellement concernés par ce chantier et sur une méthode de travail. Il a été souhaité que les surcharges structurelles soient compensées autant que faire se peut directement dans les domaines concernés, par une modification de la clé de répartition des financements de l'État ou des communes de ces domaines, lorsque cela est possible. Lorsque c'est le cas, c'est le département compétent, en étroite collaboration avec les représentants communaux réunis au sein des conférences spécialisées des directeurs communaux, qui est chargé de faire des propositions de règlement de ces domaines de surcharges.

Les surcharges dûment identifiées dans les domaines de l'éducation et de l'accueil extrafamilial sont présentement à l'examen au sein du DEF. Celles relatives au domaine de la culture, des loisirs et des sports, étroitement liées aux charges dites de centre et de rayonnement, devront elles aussi être examinées et faire l'objet de propositions au cours de cette législature. Elles sont prioritairement examinées par le DJSC, en étroite collaboration avec le DFS.

Si le DDTE, puis le Grand Conseil, a réglé à satisfaction la question des surcharges structurelles dans le domaine des transports publics à travers la révision de la loi sur les transports publics entrée en vigueur au début de 2017, il proposera au cours de l'actuelle législature une révision de la loi sur les routes et voies publiques et traitera de la question des surcharges structurelles identifiées dans le domaine routier.

La question de l'indice contesté de la charge fiscale comme critère de la péréquation des charges fera elle aussi l'objet de propositions de révision de la part du DFS au cours de la présente législature. Bien que cet indice n'ait pas sa place en tant que tel comme indice de la péréquation des charges, sa suppression devra tenir compte de la volonté exprimée de toutes parts de maintenir l'effort péréquatif et les mécanismes de solidarité en vigueur depuis de nombreuses années.

4. MESURES PROPOSÉES ET ORGANISATION MISE EN PLACE

Souhaitant étendre aux champs d'action communaux les efforts de redimensionnement des charges publiques, le Conseil d'État a informé les communes qu'il entendait les solliciter à hauteur de 40 millions de francs pour leur participation à l'assainissement des finances. Tenant compte des efforts déjà réalisés, en particulier en 2016 dans le domaine de l'éducation, l'effort qui reste à consentir a été estimé à un ordre de grandeur de 25 millions de francs.

Le gouvernement a inclus dans le plan financier 2018-2020 des mesures à hauteur de 13,5 millions en 2018 et de 27 millions de francs – y compris les 13,5 millions prévus en 2018 – en 2019.

Les effets positifs des mesures d'assainissement décidées ou envisagées pour les exercices 2017 à 2019 dans les domaines partagés entre l'État et les communes – principalement report des étapes 2018-2019 des réformes fiscales, nouveau régime salarial dans l'enseignement, mesures de restriction dans le domaine de l'action sociale, optimisation de certaines prestations de transports – avoisinent quant à eux 30 millions de francs d'allègements annuel pour les communes. L'effort sollicité de la part des communes, malgré la situation financière difficile de certaines d'entre elles, doit ainsi être

remis dans ce contexte général et tenir compte aussi des mesures prises par l'État qui ont allégé leur situation.

Avant d'envisager la proposition dont il est question dans le présent rapport, le Conseil d'État a identifié un certain nombre de domaines dans lesquels une participation des communes pouvait être envisagée, respectivement ceux qui devaient être écartés dans le cadre de cette réflexion.

1. Charges de culture (lecture publique, musées, musique, autres activités culturelles)

Pour le Conseil d'État, cette thématique doit être abordée durant les prochaines années avec les communes, mais traitée prioritairement sous l'angle de la péréquation financière intercommunale et du désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes. Cette thématique n'est pas retenue dans le cadre de la participation des communes à l'effort d'assainissement financier.

2. Domaine de l'éducation et de l'éducation spécialisée

Si la question d'une participation communale accrue aux charges de l'éducation spécialisée ou d'une modification des taux de subventionnement de l'école obligatoire par l'État a été identifiée, le Conseil d'État est d'avis de donner la priorité dans ce domaine aux réflexions en cours concernant les aspects péréquatifs, et ce aussi bien pour les charges scolaires que pour celles découlant du domaine pré- et parascolaire. Ce domaine n'est dès lors pas considéré comme prioritaire en lien avec la participation des communes à l'assainissement financier de l'État.

3. Routes et voies publiques

Si ce domaine fera prochainement l'objet d'une révision législative, et si une participation accrue des communes n'est pas exclue dans ce cadre (et serait cas échéant naturellement prise en considération dans l'effort sollicité de la part des communes) le potentiel de participation communale dans ce domaine reste limité et sera potentiellement compensé en partie par une participation accrue aux recettes de la taxe sur les véhicules), de sorte que le Conseil d'État n'en a pas fait non plus un axe prioritaire de la participation des communes à l'effort d'assainissement financier.

4. Santé publique

Si le Conseil d'État n'entendait en principe pas réintroduire une participation des communes aux charges hospitalières, de l'aide et des soins à domicile ou à ceux du développement de nouvelles prestations institutionnelles dans le domaine de la planification médico-sociale, il a en revanche considéré qu'une participation des communes aux charges découlant de l'hébergement en EMS pouvait figurer parmi les thèmes à aborder prioritairement pour une participation des communes.

C'est en effet par une action conjointe que l'État et les communes peuvent contribuer à limiter le recours aux longs séjours en EMS, notamment en développant activement l'offre d'appartements avec encadrement ou en améliorant localement les conditions de vie des personnes âgées résidant à domicile. Une répartition des charges favoriserait une action plus soutenue, en assurant un retour sur investissement là où les actions sont menées. Les prestations concernées représentent environ 56 millions de francs du budget 2017 de l'État.

La question d'une éventuelle prise en compte des prestations complémentaires versées aux résidents d'EMS – montant d'environ 42 millions de francs par an selon les chiffres du budget 2017 – a également été évoquée.

Dans ces deux domaines toutefois, l'association des communes neuchâteloises (ACN) a fait savoir au Conseil d'État que les communes n'entendaient pas entrer en matière sur un partage des charges. Comme l'a notamment relevé le rapport BAK BASEL, en comparaison intercantonale, ce sont ces domaines en particulier dans lesquels le canton de Neuchâtel se distingue par une faible participation des communes.

Quant aux charges hospitalières, la question a été exclue pour l'heure dans le cadre des travaux en cours au sein du groupe de travail chargé de formuler des propositions de mise en œuvre de l'initiative acceptée le 12 février dernier. L'ACN a toutefois récemment suggéré que la thématique soit abordée dans le cadre des relations usuelles entre État et communes sur les thématiques financières. La question sera donc reprise une fois terminés les travaux du groupe susmentionné. Une éventuelle participation des communes à ces charges serait alors prise en considération dans le calcul global de la participation attendue des communes.

5. Facture sociale

Pour le gouvernement, il y aurait aussi une logique d'étendre le spectre de la facture sociale partagée entre l'État et les communes, en y intégrant tout ou partie des prestations complémentaires ou le coût du contentieux relatif aux primes de l'assurance-maladie, aujourd'hui assumé par l'État seul.

Ces prestations portent sur de montants de respectivement 48 et 29 millions de francs pour les prestations complémentaires AVS et AI et de 13 millions de francs pour le contentieux LAMAL.

Dans ces deux domaines non plus, les communes n'ont pas souhaité entrer en matière sur le principe d'un partage des charges.

6. Bascule fiscale

En complément aux thématiques évoquées ci-dessus, le Conseil d'État a d'emblée annoncé aux communes qu'il considérait qu'une simple bascule d'impôt des communes à l'État permet aussi d'atteindre les objectifs visés. Elle peut être envisagée soit à titre subsidiaire, comme variable d'ajustement si les objectifs rappelés ne peuvent être totalement atteints, soit de façon temporaire si les négociations sur certains sujets doivent durer, ou encore de façon définitive si elle devait être jugée comme la mesure la plus simple et la plus juste pour définir la participation de chaque communes à l'effort sollicité.

Envisageant l'exercice 2018 sans qu'aucun des sujets proposés n'ait pu aboutir à une entrée en matière, et encore moins à des résultats concrets, le Conseil d'État soumet donc cette mesure à l'approbation du Grand Conseil pour une mise en œuvre échelonnée en 2018 et 2019 (voir plus loin).

4.1. Propositions des communes

De leur côté, les communes ont proposé différentes pistes de réflexion pour diminuer les charges de l'État et des communes. La démarche vise à dégager des propositions d'allègements normatifs et des simplifications organisationnelles de nature à réaliser des économies aux deux niveaux de l'action publique.

Ces propositions concernent pour l'essentiel les domaines de l'éducation, de la sécurité publique et de l'action sociale. Il a été convenu qu'elles seront traitées par les différents départements en charge de ces domaines avec les conférences des directeurs communaux concernés simultanément aux travaux en cours concernant la péréquation des charges (évoquée plus haut).

Les communes conviennent toutefois que ces mesures resteront d'ampleur relativement limitée et qu'elles ne permettront pas à elles seules de répondre aux enjeux financiers qui se posent à l'État et aux communes. Elles ne permettront dès lors pas non plus d'atteindre les objectifs retenus pour la participation des communes à l'effort d'assainissement.

4.2. Organisation des travaux par domaines et suivi des efforts demandés aux communes

Afin de mener à bien le chantier de l'assainissement financier de l'État et celui de la réforme de la péréquation des charges, chantiers qui relèvent d'une certaine urgence, le Conseil d'État a chargé chacun des départements concernés d'examiner lesdites pistes avec les conférences compétentes de l'ACN, tout comme d'autres pistes issues notamment des réflexions propres des départements et services de l'administration cantonale. Il a chargé le DFS d'assurer la coordination de ces travaux en associant le président de l'ACN et celui de la conférence des directeurs communaux des finances.

Comme il l'a déjà annoncé aux communes, le Conseil d'État prendra en considération les résultats obtenus dans chacun des domaines comme autant de contributions à l'objectif de participation des communes à l'effort d'assainissement, qu'il s'agisse de réduire effectivement des charges assumées aujourd'hui par l'État ou d'alléger les charges des communes leur permettant ainsi de compenser l'effort qui leur serait demandé par ailleurs.

4.3. Solution retenue à ce stade (bascule)

Comme les objectifs rappelés ci-dessus ne peuvent être atteints dans les délais compatibles avec le programme d'assainissement financier, faute d'accord sur un ou plusieurs domaines de charges, le Conseil d'État propose donc au Grand Conseil de recourir à une bascule de deux fois deux points d'impôts des communes à l'État.

En présentant un projet de budget 2018 conforme aux objectifs annoncés avec le second volet du programme d'assainissement – et ce malgré les augmentations de charges inattendues enregistrées en 2017 (voir demandes de crédits supplémentaires pour l'exercice 2017) – le Conseil d'État a en effet considéré comme prioritaire la mise en œuvre de l'intégralité de ce programme. Alors que l'ensemble des autres mesures a été réalisé ou est en cours, il ne peut dès lors envisager de renoncer au volet concernant la participation des communes, annoncé de longue date.

La bascule proposée concerne indistinctement l'ensemble des impôts perçus conjointement et harmonisés entre l'État et les communes, soit l'impôt des personnes physiques, l'impôt des personnes taxées à la source et l'impôt des personnes morales.

Pour rappel, suite à l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes entrée en vigueur en 2014, l'effort consenti par chaque commune dans le cadre d'une opération de bascule d'impôt des communes à l'État demeure identique, chaque commune contribuant dans la même proportion de sa capacité financière, ceci sous réserve de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts qui doit encore être mise en œuvre. C'est le fruit de l'opération d'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes. Cette bascule apparaît donc équitable, même si l'effort à consentir par chacune des communes, dans les faits, aura bien entendu des répercussions différentes en fonction de la situation financière spécifique de chacune d'elles.

En l'espèce, la mesure sollicitée concerne deux points de l'ensemble des impôts harmonisés dès le 1^{er} janvier 2018, et deux points supplémentaires dès 2019 et conduit à une participation pérenne des communes à hauteur de 27 millions de francs à l'effort d'assainissement.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

5.1. Incidences financières pour l'État

La bascule d'impôt devrait entraîner pour l'année 2018 un accroissement de recettes pour l'État de 13,5 millions de francs.

Dès 2019, la bascule d'impôt opérée se traduirait par un accroissement de recettes pour l'État de l'ordre de 27 millions de francs.

5.2. Incidences financières pour les communes

L'effet est exactement inverse pour les communes en 2018. C'est donc un transfert de l'ordre de 13,5 millions de francs que les communes transfèrent à l'État.

Dès 2019, la bascule d'impôt opérée se traduirait par un transfert de l'ordre de 27 millions de francs.

Les incidences financières par commune sont indiquées dans un tableau en **annexe 2**.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le décret ci-joint doit être adopté cas échéant à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (69 député-e-s), dès lors qu'il entraîne une augmentation des recettes fiscales de l'État supérieure à 7 millions de francs par année (art. 36 al. 1 let c LFinEC)

7. RÉFORMES DE L'ÉTAT

Les mesures proposées ne participent pas formellement au programme des réformes de l'État, même si elles peuvent dans certains cas les favoriser et contribuent évidemment à l'assainissement financier de l'État.

8. CONCLUSION

De longue date, l'État et les communes sont confrontés à d'importantes difficultés financières dans notre canton. Ni l'un, ni les autres – prises globalement – ne connaissent une situation enviable en comparaison nationale.

L'enjeu relève tant des équilibres à court terme que de la situation plus générale, dont l'amélioration ne peut être envisagée qu'à travers des efforts conjoints, et soutenus dans la durée.

La nouvelle législation financière adoptée lors de la dernière législature offre un cadre adéquat – sous réserve de quelques ajustements encore nécessaires – pour conduire nos collectivités sur le chemin d'une amélioration durable de leur situation financière. Cependant, pour atteindre son but, l'effort d'assainissement strictement financier ne peut passer avant, mais doit accompagner, les mesures qui contribuent à consolider la prospérité de notre canton et à réduire la dépendance de la population neuchâteloise aux prestations sociales.

C'est dans cet esprit que le Conseil d'État a souhaité au cours des quatre ans écoulés, maintenir et développer nombre de politiques de développement et de prévention, et c'est dans cet esprit aussi qu'il entend relever dans les prochaines années les défis qui subsistent, notamment en matière d'investissement et de fiscalité.

Pour y parvenir, l'État doit obtenir de chacun qu'il participe aux efforts de redressement et que les forces soient mariées plutôt que confrontées.

Du point de vue des relations entre l'État et les communes, c'est notamment dans cet état d'esprit que les accords de positionnement stratégiques, conclus en septembre dernier, ont été négociés depuis un an et demi environ et qu'ils précisent, pour chacune des quatre régions de notre canton, les objectifs poursuivis conjointement, aux plans communal, régional et cantonal.

C'est par ailleurs avec la conviction que chacun doit participer à la juste mesure de ses forces aux efforts de développement et aux équilibres nécessaires à notre canton, que le Conseil d'État entend remettre l'ouvrage sur le métier durant cette législature s'agissant du dispositif de redistribution des ressources entre les communes.

Et c'est dans cet esprit enfin, qu'a été envisagée la contribution des communes à l'effort d'assainissement, après que l'État a mis en œuvre deux programmes d'améliorations, avec des effets de plus de 200 millions de francs par an sur son propre budget et de l'ordre de 32.1 millions par an sur ceux des communes, montant qui a presque été doublé par l'exercice d'harmonisation des impôts.

De son côté, le Conseil d'État indiquera dans son prochain programme de législature qu'il entend poursuivre l'effort en exploitant toutes les synergies encore envisageables dans l'organisation des entités de l'État et en priorisant encore davantage les prestations donnant lieu aux subventions versées pour plus d'un milliard de francs par an.

Au moment où il soumet à votre Autorité les mesures permettant de concrétiser cette participation des communes à l'effort entrepris depuis plusieurs années, le Conseil d'État peut se réjouir du climat constructif qui a caractérisé les nombreuses rencontres de travail entre représentant du l'État et des communes au cours des mois écoulés.

Diverses pistes de travail ont ainsi pu être examinées, à l'initiative de l'État comme des communes, et certaines seront encore approfondies à l'avenir. Après l'annonce réitérée clairement il y a un an, à l'occasion de la présentation du budget 2017, de la nécessité de voir les communes contribuer à l'effort d'assainissement dès 2018 et à hauteur d'environ 25 millions de francs annuels environ, force est toutefois de constater que ni le bel état d'esprit manifesté de part et d'autres ni les propositions constructives formulées sur des domaines spécifiques de l'action publique n'ont permis d'aboutir à des solutions satisfaisantes ou à un accord recevant l'aval de toutes les parties.

Dès lors, soucieux de voir l'entier du plan d'assainissement présenté à votre autorité à la fin de l'année dernière mis en œuvre, le Conseil d'État soumet à votre approbation la seule solution envisageable pour l'heure, à savoir le report de deux points de fiscalité communale en faveur de l'État dès le 1^{er} janvier 2018, et un nouveau report équivalent au 1^{er} janvier 2019.

Comme il l'a indiqué dans le présent rapport, le Conseil d'État reste disposé à substituer à tout ou partie de cette solution le résultat d'autres accords qui interviendraient dans les prochains mois au gré des discussions qui se poursuivront avec les représentants communaux. Cela étant, le Conseil d'État relève que, si cette solution ne contribue pas à accroître l'autonomie des communes sur un domaine particulier, elle présente aussi des avantages incontestables de par la simplicité de son application, par la possibilité qu'elle offre de mise en œuvre progressive et, surtout, en raison de l'équité qu'elle propose en sollicitant de chacune des communes une contribution proportionnelle et à la mesure de ses ressources.

Ce faisant, et sans négliger les difficultés objectives que rencontreront certaines communes dont la situation devra aussi être appréhendée via d'autres mécanismes – en particulier péréquatifs – le Conseil d'État relève que la contribution attendue atteindra, une fois complète, un montant encore inférieur à celui des allègements dont les communes ont pu profiter ces dernières années du fait de la mise en œuvre du programme d'assainissement de l'État dans des domaines de charges partagés.

Fort de ce qui précède, le Conseil d'État vous invite, Monsieur le Président du Grand Conseil, Mesdames les députés, Messieurs les députés, à approuver les modifications législatives présentées dans le décret qui vous est soumis.

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

Neuchâtel, le 4 octobre 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret

portant modification :

- du décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques
 - du décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales
-

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'État, du 4 octobre 2017,

décète :

Article premier Le décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques, du 2 décembre 2013, est modifié comme suit :

Article premier, al. 3 et 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux)

³Pour l'année 2017, le coefficient de l'impôt cantonal direct ... *(fin de phrase inchangée)*.

⁴Pour l'année 2018, le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques est fixé à 126% de l'impôt de base selon les articles 3 et 53 LCdir.

⁵Pour les années 2019 et suivantes jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification relative au volet des charges de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques est fixé à 128% de l'impôt de base selon les articles 3 et 53 LCdir.

⁶Dès l'entrée en vigueur de la modification relative au volet des charges de la LPFI, le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques est fixé à 125% de l'impôt de base selon les articles 3 et 53 LCdir.

Art. 2, al. 3 et 3bis (nouvelle teneur), al. 3ter et 3quater (nouveaux)

³*(Début de phrase inchangé)* ... ces coefficients sont fixés en 2017 au niveau des coefficients fixés par les Conseils généraux pour 2017 ... *(fin de phrase inchangée)*.

^{3bis}*(Début de phrase inchangé)*...ces coefficients sont fixés en 2018 au niveau des coefficients fixés par les Conseils généraux pour cette année, diminués de 2% de l'impôt de base.

^{3ter}En dérogation à l'article 3, alinéa 5, LCdir, ces coefficients sont fixés pour les années 2019 et suivantes jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification relative au volet des charges de la LPFI au niveau des coefficients fixés par les Conseils généraux pour cette année, diminués de 2% de l'impôt de base.

^{3quater} En dérogation à l'article 3, alinéa 5, LCdir, ces coefficients sont fixés dès l'entrée en vigueur de la modification relative au volet des charges de la LPFI au niveau des coefficients fixés par les conseils généraux pour cette année, augmentés de 3% de l'impôt de base.

Article 2 Le décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales, du 2 décembre 2013, est modifié comme suit :

Article premier, al. 3 et 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux)

³Pour l'année 2017, le coefficient d'impôt cantonal ... *(fin de phrase inchangée)*.

⁴Pour l'année 2018, le coefficient de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 126% de l'impôt de base selon les articles 3a, 94 et 108 LCdir.

⁵Pour les années 2019 et suivantes jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification relative au volet des charges de la de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), le coefficient de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 128% de l'impôt de base selon les articles 3a, 94 et 108 LCdir.

⁶Dès l'entrée en vigueur de la modification relative au volet des charges de la LPFI, le coefficient de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 125% de l'impôt de base selon les articles 3a, 94 et 108 LCdir

Art. 2, al. 3 et 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux)

³Pour l'année 2017, le coefficient de l'impôt communal ... *(fin de phrase inchangée)*.

⁴Pour l'année 2018, le coefficient de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 74% de l'impôt de base selon les articles 3a, 94 et 108 LCdir.

⁵Pour les années 2019 et suivantes, le coefficient de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 72% de l'impôt de base selon les articles 3a, 94 et 108 LCdir.

⁶Dès l'entrée en vigueur de la modification relative au volet des charges de la LPFI, le coefficient de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est fixé à 75% de l'impôt de base selon les articles 3a, 94 et 108 LCdir.

Art. 3 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

²Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

³Le Conseil d'État pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ANNEXES

Annexe 1

Mesures ayant un impact financier sur les communes	Impact financier(en francs) amélioration (+) / péjoration (-)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Communes horizon 2020
Augmentation de l'impôt foncier cantonal à 2‰ (y compris investisseurs institutionnels et sociétés coopératives d'habitation)	0	2'100'000	2'100'000	2'100'000	2'100'000	2'100'000	2'100'000	230'000
Augmentation de l'impôt foncier de 2,0‰ à 2,4‰ (1,5 à 1,6‰ max. pour les communes)	0	0	0	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	170'000
Abandon de la subvention octroyée aux ambulances du Val-de-Travers	0	110'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	-220'000
Redéfinition de la réforme de la fiscalité des personnes physiques après la 1ère étape (fin 2016)	0	0	0	21'286'000	34'071'000	22'343'000	22'343'000	12'926'000
Réduction subvention BPU	0	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	-200'000
Éducation physique - Harmonisation des prestations	300'000	700'000	700'000	700'000	700'000	700'000	700'000	-800'000
Nouvelle convention relative au complexe Maladière	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	-220'000
Abandon du subventionnement des constructions scolaires et des infrastructures sportives pour les besoins scolaires	0	0	103'000	103'000	103'000	103'000	103'000	-103'000
Suppression du subventionnement des postes de direction de l'école obligatoire	0	0	2'200'000	2'200'000	2'200'000	2'200'000	2'200'000	-2'200'000
Suppression du subventionnement des frais de transport d'élèves des sept premières années de la scolarité obligatoire	0	0	680'000	680'000	680'000	680'000	680'000	-680'000

Mesures ayant un impact financier sur les communes	Impact financier(en francs) amélioration (+) / péjoration (-)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Communes horizon 2020
Substitution du train du matin (Pontarlier-Travers-Fleurier) par un bus	0	45'000	99'000	99'000	99'000	99'000	99'000	66'000
Optimisation des indemnités de transports	0	0	0	500'000	500'000	500'000	500'000	330'000
Optimisation des transports publics	0	0	0	0	700'000	1'050'000	1'400'000	933'000
SMIG - Réorganisation 1er accueil et transfert du CAPE à l'ODM	838'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	1'257'000	838'000
SASO - Efforts multiples portant sur la réduction de prestations circonstanciées, diminution du supplément ménage en tenant compte des personnes en activité lucrative	2'137'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	3'206'000	2'137'000
Diminution du pourcentage laissé aux communes des émoluments perçus au titre de la loi fédérale sur les étrangers	0	280'000	280'000	280'000	280'000	280'000	280'000	-280'000
Mesures prises et envisagées en lien avec la maîtrise de la facture sociale (salaire minimum, subsides LAMal, nouvelle	0	2'340'000	2'340'000	2'340'000	2'340'000	2'340'000	2'340'000	1'560'000
Facture sociale (charges de personnel SSR & GSR) : réduction supplémentaire des charges		220'000	405'600	472'100	452'000	815'300	1'225'500	1'838'200
Facture sociale : maîtrise de la croissance des charges selon objectif du rapport 13.050, déduction faite des autres mesures	0	2'338'000	5'085'000	6'593'000	17'013'000	19'206'000	23'730'000	15'820'500
TOTAL	3'495'000	13'016'000	19'095'600	43'956'100	67'841'000	59'019'300	64'303'500	32'145'700

Simulation de l'effet des bascules proposées sur les communes (base : comptes 2016)

Année comptable 2016									coeff.		
Base 36 communes		IPP 2016	IPM 2016	Fonds IPM 2016	Impôt à la source 2016		Total	Coeff. 2016	-2	Résultat	Effet de la bascule de 2 pts
1	Neuchâtel	79'794'221	37'815'523	6'779'573	7'749'218		132'138'534	67	65	128'194'100	-3'944'434
2	Hauterive	7'642'803	74'838	276'917	213'618		8'208'177	72	70	7'980'172	-228'005
3	Saint-Blaise	10'671'622	237'642	435'457	237'894		11'582'615	68	66	11'241'950	-340'665
6	Cornaux	3'325'149	536'518	212'292	68'103		4'142'062	71	69	4'025'385	-116'678
7	Cressier	4'144'191	192'506	319'097	140'214		4'796'008	79	77	4'674'590	-121'418
8	Enges	673'229	82'756	26'906	10'954		793'846	75	73	772'676	-21'169
9	Le Landeron	12'857'682	1'094'014	489'636	256'966		14'698'297	68	66	14'265'994	-432'303
10	Lignières	2'118'330	27'843	106'352	38'629		2'291'154	75	73	2'230'057	-61'097
11	Boudry	12'547'432	3'035'640	904'870	1'952'452		18'440'394	75	73	17'948'650	-491'744
12	Cortailod	11'876'020	820'275	634'419	244'516		13'575'230	68	66	13'175'959	-399'271
15	Peseux	12'494'724	456'560	694'012	704'912		14'350'209	74	72	13'962'365	-387'843
16	Corcelles-Cormondrèche	13'957'509	199'664	530'177	144'164		14'831'514	74	72	14'430'662	-400'852
20	Bevaix	10'213'085	979'950	464'696	171'786		11'829'516	69	67	11'486'632	-342'885
21	Gorgier	7'627'054	37'856	217'837	97'014		7'979'761	67	65	7'741'559	-238'202
22	Saint-Aubin-Sauges	6'037'044	389'137	309'924	182'354		6'918'459	72	70	6'726'280	-192'179
23	Fresens	404'345	27'172	41'553	9'505		482'575	69	67	468'587	-13'988
24	Montalchez	462'837	796	26'246	17'571		507'450	79	77	494'603	-12'847
25	Vaumarcus	916'168	83'704	35'974	12'863		1'048'709	69	67	1'018'312	-30'397
33	La Côte-aux-Fées	800'617	56'706	88'007	29'684		975'014	77	75	949'689	-25'325
35	Les Verrières	1'279'915	170'388	86'207	31'197		1'567'707	81	79	1'528'998	-38'709
48	Valangin	957'189	22'537	48'210	53'623		1'081'559	69	67	1'050'209	-31'350
53	Le Locle	17'626'497	8'761'626	1'958'244	918'738		29'265'106	71	69	28'440'737	-824'369
54	Les Brenets	2'651'325	286'335	203'072	39'342		3'180'074	77	75	3'097'474	-82'599
55	Le Cerneux-Péquignot	677'586	6'573	39'008	2'204		725'371	77	75	706'530	-18'841
56	La Brévine	1'256'508	25'926	91'292	18'413		1'392'138	77	75	1'355'979	-36'159
57	La Chaux-du-Milieu	1'022'018	9'993	52'033	16'311		1'100'354	77	75	1'071'773	-28'581
58	Les Ponts-de-Martel	2'346'026	103'691	164'156	35'288		2'649'161	77	75	2'580'352	-68'809
59	Brot-Plamboz	663'140	24'870	37'448	176		725'634	77	75	706'786	-18'848
60	La Chaux-de-Fonds	77'747'144	6'425'226	6'729'691	4'061'952		94'964'013	77	75	92'497'415	-2'466'598
61	Les Planchettes	517'588	14'357	24'317	2'140		558'403	80	78	544'443	-13'960
62	La Sagne	1'990'251	48'737	121'901	43'252		2'204'141	77	75	2'146'891	-57'250
71	La Tène	11'542'859	1'158'432	974'140	553'307		14'228'738	74	72	13'844'178	-384'560
72	Val-de-Travers	20'678'826	1'118'538	1'574'789	617'851		23'990'004	78	76	23'374'875	-615'128
73	Milvignes	24'499'963	616'881	1'050'791	478'077		26'645'712	65	63	25'825'844	-819'868
74	Val-de-Ruz	35'506'789	1'219'922	2'226'158	897'246		39'850'116	68	66	38'678'053	-1'172'062
75	Rochefort	3'366'989	39'080	122'961	99'080		3'628'110	72	70	3'527'329	-100'781

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Préambule.....	2
1.2. Contexte	2
2. ÉTAT DE SITUATION	4
2.1. Survol de quelques indicateurs financiers	4
2.2. Évolution des recettes	9
2.3. Évolution des charges.....	14
3. ÉCHEANCES LIÉES AUX RÉFORMES FISCALES ET À LA RÉPARTITION DES CHARGES ET DES RESSOURCES	18
4. MESURES PROPOSÉES ET ORGANISATION MISE EN PLACE	19
4.1 Proposition des communes	22
4.2. Organisation des travaux par domaines et suivi des efforts demandés aux communes	22
4.3. Solution retenue à ce stade (bascule)	22
5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	23
5.1. Incidences financières pour l'État	23
5.2 Incidences financières pour les communes	23
6. VOTE DU GRAND CONSEIL	23
7. RÉFORMES DE L'ÉTAT	24
8. CONCLUSION	24
Décret portant modification :	
- du décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques	
- du décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales	27
ANNEXES	
Annexe 1 : Impacts financiers.....	29
Annexe 2 : Simulation de l'effet des bascules proposées sur les communes	31