

Rapport du Conseil d'État
à l'appui
d'un projet de loi portant révision du volet des charges de la
péréquation financière intercommunale

(le 14 novembre 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Après les deux premiers volets de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes intervenus au cours de la première décennie de ce siècle, après l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes et la redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales entre les communes intervenue en 2014, après la réforme de la péréquation des ressources entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, le Conseil d'État propose, comme il s'y était engagé, de réformer le volet des charges structurelles de la péréquation financière intercommunale. Pour ce faire, après avoir identifié quatre domaines de surcharges structurelles d'entente avec les représentants communaux – éducation, accueil extrafamilial, routes et voies publiques et transports en commun –, le rapport propose de compenser ces charges domaine par domaine selon des modalités inhérentes à chacun des domaines de surcharges. Quant aux charges dites de centres urbains, celles-ci recouvrent pour l'essentiel dans l'état actuel de la répartition des charges entre l'État et les communes celles de culture et de sport assumées dans une dimension qui sert l'intérêt cantonal. Elles seront compensées sous la forme d'une dotation forfaitaire de 12 millions de francs par an allouée par l'État pour moitié aux deux Villes du Haut et pour l'autre moitié à la Ville de Neuchâtel, charge à elle d'en redistribuer le 25% aux syndicats intercommunaux actifs dans les domaines de la culture et des sports du Littoral. En conséquence, le Conseil d'État propose d'abandonner le système réputé inadéquat de l'actuelle péréquation des surcharges structurelles avec ses critères impropres. Afin de compenser l'abandon du critère de l'indice de charge fiscale et de maintenir l'effort péréquatif au niveau actuel, le rapport propose d'accroître la réduction des écarts de ressources d'un tiers à au moins 40% ainsi que la part de l'impôt communal sur les personnes morales répartie selon le nombre d'emplois, mesure présentée formellement dans le cadre de la réforme de la fiscalité.

1. INTRODUCTION

La réforme de la péréquation des charges structurelles et les autres outils influençant la répartition des charges et des revenus respectifs de l'État et des communes

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale, du 2 février 2000, le 1^{er} janvier 2001, plusieurs éléments ont modifié en profondeur la répartition des dépenses et des revenus respectifs de l'État et des communes : deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes – avec transfert à l'État de l'ensemble du domaine hospitalier et de l'enseignement secondaire du deuxième degré accompagné d'une bascule de 30 points de l'impôt des personnes physiques des communes à l'État –, mouvement accéléré de fusions de communes et division par deux du nombre de communes, création de la police unique, réforme Harmos et constitution des cercles scolaires dans l'enseignement obligatoire, développement de l'accueil pré- et parascolaire, professionnalisation et régionalisation de l'action sociale, harmonisation de la facture sociale, réformes fiscales, etc.

Après les deux premiers volets de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes intervenus au cours de la première décennie de ce siècle, qui ont concerné des transferts de tâches et de ressources entre l'État et les communes, le Grand Conseil a adopté en date du 2 décembre 2013 la loi portant harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes. Dorénavant tous les impôts perçus conjointement par l'État et les communes sont répartis entre eux selon une même clé, fixée dans la loi à hauteur de 125 points en faveur de l'État et de 75 points – en moyenne – en faveur des communes suite à la réforme du financement de la police et à la bascule d'un point d'impôt des communes à l'État intervenue dans le cadre de cette réforme en 2017 ainsi qu'à la bascule d'un point d'impôt des communes intervenue dans le cadre du projet d'assainissement des finances de l'État dès 2018. Cette clé de répartition harmonisée des impôts entre l'État et les communes n'intègre pas l'impôt des frontaliers, lequel continue d'être réparti selon une autre clé de répartition, à savoir 150 points, soit 75% en faveur des communes, et 50 points, soit 25% en faveur de l'État. L'harmonisation de la clé de répartition de ce dernier impôt avec les autres impôts, dont le principe figure dans la loi, devrait entrer en vigueur parallèlement à la réforme de la péréquation des charges. L'élimination de la distorsion due à la bascule du seul impôt des personnes physiques intervenue lors du deuxième volet de désenchevêtrement et l'équité accrue entre les communes n'étaient pas les moindres des bénéfices attendus de cette loi.

Dans le même élan, le Grand Conseil a adopté le même jour la loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes. En effet, la réforme de l'imposition des personnes morales, si elle a permis à la collectivité neuchâteloise de percevoir davantage de recettes, n'en a pas moins engendré des disparités importantes de recettes fiscales entre les communes.

La loi adoptée répartit ainsi 30% de la part communale de l'impôt des personnes morales entre les communes à raison d'une moitié selon la population et de l'autre moitié selon le nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'elles.

Enfin, le Grand Conseil a adopté le 3 décembre 2014 un projet de réforme de la péréquation financière qui corrige les distorsions et les lacunes observées dans la péréquation des ressources. Il intègre les modifications apportées à la répartition des tâches et des revenus entre l'État et les communes de même que la nouvelle redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales.

Après avoir présenté au Grand Conseil en 2014 un projet de réforme de la péréquation des ressources, le Conseil d'État présente dans le cadre de ce rapport un projet de réforme du volet des surcharges structurelles de la péréquation financière intercommunale.

2. RAPPEL HISTORIQUE

La péréquation financière intercommunale est une question récurrente de la politique cantonale.

En adoptant le 2 février 2000 la loi sur la péréquation financière intercommunale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, le Grand Conseil a introduit un système de péréquation financière directe entre les communes, fondé sur deux piliers : une péréquation financière des ressources et une compensation de la surcharge structurelle. Jusqu'alors prévalait un système de péréquation indirecte, verticale et horizontale, en ce sens que l'échelonnement des subventions que l'État versait aux communes dépendait de critères péréquatifs tels que le revenu fiscal et l'effort fiscal. Parallèlement, la répartition de la part des communes aux charges de l'État n'était pas définie en fonction de la seule population, mais tenait compte de la capacité financière des communes, de sorte que ce système induisait de manière indirecte un transfert financier des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles.

Le 24 novembre 2004, le Conseil d'État a ajusté la dotation annuelle de base (dès 2005). Le 3 novembre de la même année, le Grand Conseil a chargé une commission de 9 membres d'étudier un projet de décret interpartis 04.177 relatif à la constitution d'une commission ad hoc du Grand Conseil chargée de proposer une révision de la péréquation financière intercommunale. Le Grand Conseil a accepté le décret en janvier 2005.

Le 24 janvier 2006, le Grand Conseil a traité le rapport intermédiaire 05.033 de la commission et adopté un projet de loi portant révision de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRFID) et de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC) : introduction d'une péréquation complémentaire des ressources financée par l'État (péréquation verticale). Le 25 janvier 2006, le Grand Conseil a traité le rapport 06.001 du Conseil d'État et adopté le projet de loi portant modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) : adaptation du critère de calcul de l'indice de charge fiscale suite au désenchevêtrement.

Le 27 mars 2007, la commission a déposé la motion 07.130 Révision de la péréquation.

Elle a reconnu que la péréquation comportait des lacunes et des complexités qui la rendaient peu évolutive, mais qu'elle remplissait tant bien que mal son but premier qui est de rétablir un équilibre entre les communes. Elle a demandé au Conseil d'État de :

- rester attentif à l'évolution de la péréquation ;
- étudier scrupuleusement les effets des nouveaux éléments cités ci-devant [désenchevêtrement, péréquation verticale, fusions de communes, nouvelle étape de désenchevêtrement, RPT] ;

- évaluer les conséquences du désenchevêtrement sur les charges de centres et autres surcharges structurelles, notamment en tenant compte de la participation des communes aux syndicats intercommunaux et de la perception de l'impôt des indépendants partagés entre leurs lieux de travail et de domicile ainsi que des processus de fusions de communes en cours et à venir ;
- envisager une refonte en profondeur de la péréquation ;
- faire une évaluation des relations État-communes en vue d'une nouvelle étape de désenchevêtrement.

La motion, non combattue, a été acceptée le 28 mars 2007. Un rapport d'experts a été commandé pour y donner suite aux fins d'évaluer le système péréquatif neuchâtelois et, dans une seconde étape, de faire des propositions de réformes. Dans le sillage de ce rapport, la commission péréquation du Grand Conseil a déposé un rapport en date du 8 avril 2013 proposant diverses pistes tendant à réformer aussi bien la péréquation des ressources que celle des charges. Elle a aussi déposé un postulat demandant d'étudier les moyens de reconnaître les charges assumées par les Villes dans l'intérêt cantonal dans les domaines de la culture et des sports. Le présent rapport reviendra ci-après sur ce rapport dans le chapitre relatif à l'évaluation du système péréquatif actuel, après la présentation de ce système.

Dans le sillage de l'adoption du volet « ressources » de la péréquation financière intercommunale le 3 décembre 2014, le Grand Conseil a adopté le postulat 14.067 du groupe socialiste « Pour une compensation des charges structurelles repensée » qui demande d'étudier comment tenir compte des charges induites par les fonctions d'importance cantonale qu'assument les centres urbains et autres pôles d'activité du canton.

3. ARTICULATION DES DOSSIERS PÉRÉQUATION ET FISCALITÉ

Au moment où la Suisse doit adapter ses instruments fiscaux relatifs à l'imposition de sociétés à statut de manière à se conformer aux standards internationaux de l'OCDE et de l'Union européenne (UE), notre canton prévoit, en parallèle à l'abandon des sociétés à statut, de mener une vaste réforme de l'imposition des personnes physiques afin de rapprocher ses taux d'imposition de ceux des cantons voisins. Ces réformes ne manqueront pas d'avoir des répercussions pour les finances des communes aussi, qui différeront d'une commune à l'autre selon la nature, le type et la richesse de ses contribuables. Comme les communes contestent depuis de nombreuses années le système de l'actuelle péréquation des charges, le trouvant pour certaines arbitraire et peu adapté à la nouvelle répartition des charges et des revenus entre l'État et les communes, pour d'autres insuffisamment redistributif, il appert que la réforme du régime financier de l'État et de son volet fiscal en particulier, avec ses effets sur les finances des communes, ne saurait être menée à son terme sans offrir aux communes la visibilité requise par la réforme de la péréquation des charges et ses effets sur chacune d'elles. Vu l'approche globale proposée dans ces dossiers et l'interdépendance entre les deux dossiers, les projets de lois intègrent une disposition selon laquelle, en cas de refus par le peuple de la réforme fiscale et de financement de l'AVS à l'échelon fédéral ou en cas de refus par le Grand Conseil ou par le peuple d'un des projets de loi constituant le projet de réforme de la fiscalité des personnes morales et des personnes physiques, présenté

en 2018 par le Conseil d'État, ce dernier présentera au Grand Conseil un rapport accompagné des propositions de mesures jugées nécessaires pour rééquilibrer la réforme au niveau cantonal. Ainsi l'articulation entre les deux dossiers est-elle réalisée tout en respectant le principe d'unité de la matière.

4. LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE ACTUELLE

L'actuelle péréquation financière est à la fois directe, horizontale et verticale.

Elle est directe : les communes dites contributrices ou l'État versent une contribution spécifique et identifiée comme telle, qui est allouée ensuite aux communes bénéficiaires.

Elle est horizontale : elle fait intervenir des collectivités de même rang, à savoir qu'elle est financée par les communes au profit d'autres communes.

Elle est verticale, à titre subsidiaire : elle fait intervenir des collectivités de rang différent, à savoir que l'État vient en aide aux communes financièrement les plus faibles.

Elle comporte deux volets : le premier, composé d'une péréquation horizontale et d'une péréquation verticale, concerne les ressources ; le second, uniquement horizontal, visant à compenser la surcharge structurelle, concerne les charges.

Comme précisé ci-devant, le présent rapport ne porte que sur la révision de la péréquation des charges structurelles, sous réserve des adaptations de la péréquation des ressources rendues nécessaires par celle des charges.

4.1. La péréquation financière intercommunale : ses objectifs

Les objectifs assignés à la péréquation financière sont de renforcer la solidarité entre les communes, de redistribuer plus équitablement les ressources fiscales entre elles et enfin de donner à chaque commune les moyens d'assumer ses tâches de manière autonome. Si les trois objectifs concernent le volet ressources, ceux de solidarité et d'autonomie des communes concernent plus particulièrement la péréquation des charges structurelles.

Nous nous référons au rapport 14.027 du 24 septembre 2014 relatif au volet « ressources » de la péréquation financière intercommunale pour de plus amples développements sur l'évolution et les propositions de réforme de ce volet.

4.2. La compensation de la surcharge structurelle

La compensation de la surcharge structurelle mise en place à Neuchâtel vise à réduire les disparités de charges entre les communes. Elle bénéficie à la fois aux communes défavorisées en raison de leur environnement topographique ou socio-économique et à celles qui supportent des charges spécifiques liées à leur rôle de centres urbains.

La compensation de la surcharge structurelle repose sur le transfert de ressources des communes structurellement favorisées vers les communes structurellement défavorisées. La position favorable ou défavorable des communes est déterminée au moyen d'un indice des charges structurelles. Les transferts transitent par le fonds de péréquation.

La population, l'écart de charges structurelles et la dotation annuelle de base propre à ce volet péréquatif sont pris en compte afin de déterminer les montants des transferts.

À l'instar de la péréquation horizontale des ressources en vigueur jusqu'en 2014, la dotation annuelle de base allouée à la compensation de la surcharge structurelle est fixée dans la loi (LPFI, art. 22, al. 2). Elle correspond à 48 fois – avant 2005, 45 fois – l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes.

4.2.1. L'indice des charges structurelles

L'indice des charges structurelles tient compte à la fois des charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique et de celles liées à la fonction de centres urbains.

Selon les travaux menés dans le cadre de l'élaboration de la loi actuelle sur la péréquation financière intercommunale, les domaines dans lesquels l'ensemble des communes étaient le plus susceptibles d'être confrontées à des surcharges étaient la sécurité, l'enseignement, le trafic et la protection de l'environnement.

Les domaines où il y avait des surcharges liées à la fonction de centres urbains, selon le rapport du Conseil d'État à l'appui du projet de loi sur la péréquation financière, du 10 janvier 2000, sont la culture, les loisirs et les sports.

La formation professionnelle a été cantonalisée en 2005, dans le cadre du deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes, tout comme l'ensemble du secteur hospitalier. De même que l'ensemble des tâches de police requérant la formation de policiers dans le cadre de la nouvelle loi sur la police dès 2015.

L'indice des charges structurelles se compose de variables préalablement standardisées, qui sont ensuite pondérées et agrégées. Le tableau suivant présente, pour chaque variable, les coefficients de pondération utilisés :

Indicateurs topographiques et socio-économiques

– population de la commune	6,25%
– altitude de la commune	6,25%
– charge fiscale de la commune	37,50%

Indicateurs pour les charges de centres

– coefficient de centre	37,50%
– coefficient d'accessibilité	12,50%

4.2.2. Transferts au titre de la péréquation des charges en 2001, 2010, 2015 et 2018

Les transferts péréquatifs intervenus dans le cadre de la péréquation des charges structurelles ont représenté en 2001 18,6 millions de francs, 17,2 millions en 2010, 14,6 millions en 2015 et 13,9 millions en 2018, soit environ 16 millions en moyenne depuis près de 20 ans.

Le choix de retenir ces quatre années de référence s'explique pour les raisons suivantes. En 2001, la LPFI est entrée en vigueur. 2010 est la première année marquée par la

vague des fusions de communes, 2015 celle de la deuxième vague, enfin 2018, car il s'agit de la situation actuelle.

5. ÉVALUATION DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PÉRÉQUATION

Plusieurs critiques ont été adressées à l'encontre de la péréquation financière en vigueur dans le canton de Neuchâtel. À la suite du deuxième volet du désenchevêtrement des tâches entre les communes et l'État et du transfert à l'État de 30 points d'impôt sur le revenu des personnes physiques¹, notamment, des communes contributrices ont déposé diverses initiatives demandant une adaptation à la baisse des montants redistribués au titre de la péréquation. Ces communes ont également déploré le manque de transparence du système. D'autres critiques, en provenance cette fois de communes bénéficiaires de la péréquation, ont déploré la baisse tendancielle des montants redistribués aux communes financièrement les plus faibles. Ces communes ont également regretté que la répartition des charges entre l'État et les communes n'obéisse plus qu'au seul critère du nombre d'habitants, sans tenir compte du revenu fiscal, et ce malgré l'absence d'influence des communes sur le niveau de ces charges. En substance, les initiatives déposées par les communes bénéficiaires ont demandé de garantir la dotation du fonds de péréquation à son niveau de 2007. Elles ont demandé par ailleurs d'étudier la possibilité d'utiliser la valeur du point d'impôt des personnes physiques par habitant dans chacune des communes comme critère de pondération dans le financement des charges réparties entre l'État et les communes, pour les charges exclues du second volet du désenchevêtrement.

Suite à ces demandes², étant donné la grande complexité du système et afin de se prémunir contre d'éventuels effets collatéraux, la commission péréquation a chargé le Conseil d'État de procéder à l'évaluation du système de la péréquation avant de proposer une réforme.

C'est dans ce but que le Conseil d'État a chargé le bureau d'analyses économiques BSS, à Bâle, en collaboration avec le professeur Claude Jeanrenaud, de l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel, de procéder à une évaluation de la péréquation financière neuchâteloise. Les experts ont rendu un rapport d'évaluation en septembre 2008, un rapport final en novembre 2009 et un rapport définitif à l'attention de la commission péréquation avec des propositions de réforme en avril 2010. Ces rapports ont été présentés à la commission péréquation financière et ont constitué le point de départ des travaux de la commission.

¹ Le rapport 04.033 Deuxième volet du désenchevêtrement entre l'État et les communes, du 2 juillet 2004 estime les charges transférées à 153 millions de francs à partir du projet de budget 2005.

² Initiatives communales en suspens : 05.115 et 05.119 Corcelles-Cormondrèche, 05.123 Saint-Blaise, 05.126 Neuchâtel, 05.127 Fontainemelon, 05.128 Engollon, 05.129 Colombier, 05.130 Les Brenets, 05.131 Hauterive, 05.132 Rochefort, 05.133 Montmollin, 05.134 Le Landeron, 05.135 Bôle, 05.136 Cornaux, 05.144 Boudevilliers, 05.145 Cressier, 05.166 Gorgier, 05.167 et 07.200 La Chaux-de-Fonds, 05.168 Auvernier, 05.169 Fenin-Vilars-Saules, 06.101 Bevaix, 08.101 Les Bayards, 08.102 Buttes, 08.103 Boveresse, 08.104 Les Planchettes, 08.105 Lignièrès, 08.106 La Sagne, 08.107 La Chaux-du-Milieu, 08.108 Chézard-Saint-Martin, 08.109 Les Ponts-de-Martel, 08.110 Saint-Aubin-Sauges, 08.111 La Côte-aux-Fées, 08.112 Le Pâquier, 08.113 Le Cerneux-Péquignot, 08.138 Le Locle, 08.139 Couvet, 08.140 Môtiers, 08.141 Villiers, 08.142 Cernier, 08.150 La Brévine, 08.151 Brot-Dessous, 08.152 Fleurier et 08.158 Noiraigue.

5.1. Généralités

Les experts ont évalué la péréquation financière intercommunale à Neuchâtel à l'aune d'autres systèmes péréquatifs modernes – réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), systèmes en vigueur dans les cantons de Berne (BE) et de Lucerne (LU) – et ont formulé diverses propositions d'améliorations concrètes.

Pour les experts, la structure de la péréquation financière neuchâteloise et son articulation en deux volets distincts – la péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle –, financées toutes deux par des transferts de communes à communes, répond aux exigences d'un système de péréquation moderne. Elle répond aussi au principe « un instrument pour un objectif ».

5.2. La compensation de la surcharge structurelle

5.2.1. Ce qui a été validé par les experts

À l'instar de la péréquation des ressources, les experts ont salué le fait que les surcharges des communes structurellement défavorisées sont compensées par les communes structurellement favorisées, et non par l'État, comme c'est le cas dans d'autres cantons, à l'image de Berne, Fribourg et Lucerne, ainsi qu'à la Confédération, dans le cadre de la RPT fédérale. Les experts ont également salué le fait que toutes les communes participent à la compensation de la surcharge structurelle, y compris les communes structurellement favorisées dont l'écart de charges structurelles est faible.

5.2.2. Les lacunes du système actuel

Selon les experts, on peut mettre au passif de la compensation de la surcharge structurelle neuchâteloise le manque de clarté dans la définition des surcharges. Ils reprochent une délimitation peu claire entre les besoins fondamentaux – dont il conviendrait de tenir compte dans la compensation – les charges résultant d'un choix – qui ne doivent par définition pas être compensées – et les dépenses supérieures à la moyenne parce qu'elles profitent à d'autres collectivités, en particulier de l'agglomération, et qu'il incomberait à ces dernières de cofinancer (externalités territoriales).

De surcroît, certains indicateurs tels que la charge fiscale, que les autorités politiques peuvent influencer, n'ont pas leur place dans un système de péréquation moderne. En effet, si la charge fiscale est élevée en raison de surcharges structurelles, la compensation est déjà opérée sur la base d'autres indicateurs ; si elle l'est en raison d'une faible capacité financière, il en est déjà tenu compte dans la péréquation des ressources. Toujours selon les experts, les indicateurs tels que la taille de la commune et l'altitude sont également sujets à caution, car il n'y a aucun rapport statistique fondé entre la taille de la commune et les dépenses nettes par habitant, ni de corrélation statistique avérée entre les dépenses et l'altitude. Si l'altitude est un critère utilisé dans la RPT fédérale, ce critère est également critiqué dans ce cadre par plusieurs experts et spécialistes de la péréquation.

Quant à la fonction de ville centre, si les villes supportent effectivement des dépenses plus élevées que les autres communes dans certains secteurs, les écarts mis au jour entre les villes elles-mêmes peuvent laisser penser que ces surcoûts résultent de choix

autonomes des villes ou sont dus à des externalités territoriales qui, aux yeux des experts, devraient être résolues à travers des syndicats intercommunaux. Par ailleurs, les charges classiques de centre telles que l'aide sociale, les compléments vieillesse et la santé et la prise en charge du handicap et des institutions spécialisées ne sont plus financées par les villes, mais sont assumées par l'État ou mutualisées et réparties selon le nombre d'habitants, indépendamment du lieu de résidence des bénéficiaires. Enfin, les villes neuchâteloises affichent une taille modeste par rapport aux grands centres urbains. Les volumes transférés au titre de la compensation de la surcharge structurelle sont donc considérés comme trop importants et pas toujours justifiés.

De manière plus générale, les experts ont déploré le manque de dynamisme et d'adaptation du système. Les indicateurs reposent sur des critères statiques et réagissent insuffisamment à la variation effective des charges. Ainsi, la reprise par l'État de tâches jugées dynamiques comme la formation professionnelle, la gestion de tout le secteur hospitalier et d'une grande part des tâches de police, n'a pas été corrigée automatiquement par le système, alors que cela aurait dû être le cas. Le même constat peut être dressé pour la collaboration intercommunale dans la culture et les sports (théâtre, patinoire, athlétisme...).

La complexité du calcul de la compensation de la surcharge structurelle, en particulier des coefficients de centre et d'accessibilité, a également été citée comme un élément à mettre au passif du système selon les experts, tout comme l'absence de justification mathématique de la pondération appliquée aux indicateurs.

Ainsi, des indicateurs topographiques et socio-économiques jugés inadéquats – charge fiscale, taille de la commune, altitude – pourraient céder la place à un nouveau système qui aurait identifié des charges avérées à l'aide d'indicateurs précis, fondés sur des besoins confirmés et basés sur les diverses catégories de dépenses qui incombent aux communes. Pour les charges de centre, une piste de réforme préconise de définir clairement quelles charges émarginent à ce titre et de tenir compte des instruments qui ont une influence sur les revenus – subventions versées par l'État, charges partagées dans des syndicats intercommunaux – afin d'éviter les doubles indemnités. Le financement des externalités territoriales pourrait également être revu, par l'institutionnalisation des agglomérations ou par le biais de contrats cantonaux portant sur l'offre de prestations afin de garantir une offre minimale de prestations publiques et de reconnaître les prestations qui sont réalisées par certaines communes, et en particulier les Villes, dans l'intérêt cantonal. Il conviendrait également de tenir compte des mandats de prestations bilatéraux conclus entre les communes pour assurer des prestations centrales.

Nous nous référons pour le surplus s'agissant des griefs adressés à l'encontre de l'actuelle péréquation des charges structurelles aux considérations développées dans le chapitre 4 précité, aux conclusions des rapports BSS des 30 septembre 2008 et 30 novembre 2009, à celles du rapport BSS final à l'attention de la commission péréquation du 30 avril 2010, ainsi qu'au rapport de la commission péréquation de votre autorité du 8 avril 2013.

5.3. Les propositions de la commission péréquation d'avril 2013

Les propositions contenues dans le rapport de la commission péréquation sont le fruit de l'évaluation du système péréquatif neuchâtelois menée par le bureau d'analyses économiques BSS à Bâle en 2008, des propositions de réforme élaborées par les mêmes experts en 2010 et des travaux approfondis menés sous l'égide de la commission, laquelle a désigné une délégation en son sein, avec la participation des

services des communes et de statistique, depuis le printemps 2010. Un rapport de la commission péréquation a été adopté par cette dernière à l'attention du Conseil d'État en date du 8 avril 2013.

Dans son rapport, la commission péréquation entendait conserver les points forts du système actuel et en corriger les lacunes et autres déficits d'adaptation aux évolutions intervenues depuis l'entrée en vigueur de la péréquation. Son rapport ne visait pas à inventer une nouvelle péréquation, mais à faire évoluer le système existant à la lumière de l'évaluation et des propositions de réforme présentées dans les rapports BSS.

Ainsi, l'articulation de la péréquation en deux volets distincts répondant chacun à un objectif différent a-t-elle été maintenue. La péréquation des ressources doit permettre de réduire les disparités de ressources fiscales qui existent entre les communes en se fondant sur un indice des ressources reflétant plus équitablement la capacité financière de chacune d'elles que l'indice actuel, reposant sur des bases incomplètes et lacunaires. La compensation de la surcharge structurelle, de son côté, doit permettre de réduire les excédents de charges structurelles que supportent certaines communes, sans en être directement responsables, en raison de leur environnement topographique ou sociodémographique et de vérifier si ces surcharges répondent à des besoins fondamentaux. Ces principes se retrouvent de manière presque identique dans la RPT fédérale et dans les projets d'autres cantons.

À la différence de la péréquation actuelle, la compensation de la surcharge structurelle visée par les experts réagissait aux disparités de charges entre les communes, avec l'adaptation annuelle des indices déterminants propres à chacune, fondés sur des indicateurs statistiques dont les fondements ne peuvent être influencés par les communes. Le système était ainsi conçu qu'il pouvait intégrer aisément une modification de la répartition des charges entre l'État et les communes, une nouvelle étape de désenchevêtrement des tâches par exemple.

Comme l'actuelle compensation de la surcharge structurelle, la proposition examinée par la commission visait à réduire les disparités de charges entre les communes. Elle bénéficiait à la fois aux communes défavorisées en raison de leur environnement topographique et à celles qui font face à des surcharges dues à leur structure sociodémographique. Elle reposait sur le transfert de charges des communes structurellement favorisées vers les communes structurellement faibles. Ces transferts étaient effectués par l'intermédiaire du fonds de péréquation.

À la différence de l'actuelle compensation des charges structurelles, le projet souhaité par la commission ne reposait plus sur un indice des charges structurelles pondéré. Chacun des domaines de tâches communales dans lesquels des surcharges structurelles ont été observées faisait l'objet d'une compensation spécifique. La compensation de la surcharge structurelle gagnait ainsi en transparence.

Les domaines retenus dans le rapport de la commission concernaient la sécurité publique, la formation et le trafic routier, en particulier le déneigement des routes.

5.4. Les résultats de la consultation du rapport de la commission péréquation

Si les propositions relatives au volet « ressources » de la péréquation ont été globalement bien accueillies, tel n'a pas été le cas de la proposition de modifier fondamentalement la péréquation des charges structurelles. En effet, une majorité de communes et l'ACN ont estimé que le système proposé n'était pas abouti et qu'il

convenait d'approfondir les réflexions au sein d'un groupe de coordination réunissant l'État et les communes.

Si un tiers des communes ont soutenu la proposition de ne compenser que les surcharges structurelles identifiées dans les domaines de la sécurité publique, de l'éducation et de l'entretien hivernal du réseau routier, tel que l'a proposé le rapport de la commission péréquation, deux tiers d'entre elles ont estimé soit que d'autres outils que ceux proposés dans le rapport devaient être mis en place pour assurer cette répartition soit que d'autres charges devaient être compensées comme celles liées au trafic des pendulaires ou à l'implantation des entreprises. Enfin, les Villes ont estimé nécessaire de compenser les charges de culture.

Les propositions de réforme de la péréquation des charges structurelles n'étaient donc pas suffisamment abouties et la consultation a montré que les propositions faites par la commission, en l'état, suscitaient le scepticisme pour ne pas dire la réserve des communes de sorte que le projet de réforme de la péréquation des charges devait être repris, réexaminé et complété, en étroite collaboration avec les communes, avant de pouvoir vous être transmis. Par ailleurs, le projet de réforme de la loi sur la police neuchâteloise déposé en 2014 devant le Grand Conseil avait des influences sur la répartition des charges de sécurité publique entre les communes et, de ce fait, modifiait la situation considérée dans le rapport de la commission péréquation. La péréquation des charges structurelles devait donc aussi tenir compte de cette autre réforme.

6. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME ÉLABORÉES DEPUIS 2014 QUI N'ONT PAS ABOUTI

Se basant sur les premiers travaux du comité de pilotage et du groupe de travail formé de représentants cantonaux et communaux (voir ci-dessous), mais sans attendre le terme des discussions menées domaine par domaine avec les représentants communaux, le DFS a élaboré un avant-projet de rapport tendant à corriger les éléments les plus contestables de la péréquation des charges que le Conseil d'État a envoyé en consultation le 18 mai 2016. Pour l'essentiel, ce rapport préconisait de substituer à l'actuelle péréquation des charges structurelles un système prévoyant que chacune des communes contribue de manière forfaitaire et proportionnelle à sa population et à la distance qui les sépare des deux pôles urbains de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds aux charges consenties par ces deux villes en faveur du rayonnement cantonal. Ce système a été contesté par les communes en consultation, au motif qu'il n'a pas été élaboré de concert avec elles et qu'il représentait un changement de paradigme total par rapport à la situation actuelle. Fort de ce constat, le Conseil d'État a retiré son rapport.

Le Conseil d'État a encore proposé à la fin de l'année 2016, dans le sillage de la proposition de députés tendant à suspendre une nouvelle fois l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celui des autres impôts, une réforme partielle de la péréquation des charges tendant pour l'essentiel à supprimer le critère contesté de toutes parts de l'indice de charge fiscale de l'actuelle péréquation des charges et à renforcer la part de l'impôt des personnes morales répartie selon le nombre d'emplois recensés dans chacune des communes (préavis du Conseil d'État 16.165 du 15 février 2017 relatif au report de l'harmonisation de l'impôt des frontaliers). Le Grand Conseil, s'il a donné suite à la proposition de suspendre l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts jusqu'à l'avènement de la réforme de

la péréquation des charges, n'en a pas moins refusé les propositions de réforme partielle de la péréquation des charges.

À l'issue du référendum en date du 24 septembre 2017, le DFS a repris les travaux avec les représentants communaux.

7. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DES CHARGES STRUCTURELLES

La réforme de la péréquation des charges structurelles poursuit plusieurs objectifs. D'une part, elle doit corriger l'actuelle péréquation des charges structurelles de ses éléments les plus contestables mis à jour dans le rapport d'évaluation de la péréquation financière intercommunale de BSS – critères inadéquats de l'indice de charge fiscale, de la population, de l'altitude, des charges de centres, pondération arbitraire des indicateurs précités...- et fonder les transferts péréquatifs sur des bases aussi objectives que possible, les travaux menés avec les représentants communaux l'ont encore démontré. Les communes contributrices en particulier ressentent comme profondément arbitraires les montants qu'elles sont appelées année après année à verser en faveur des communes bénéficiaires. Et ces dernières estiment de leur côté que les montants qui leur sont alloués à ce titre sont insuffisants et qu'ils ne couvrent pas l'ensemble de leurs charges structurelles. Si l'opacité et l'absence de transparence sont souvent dénoncées, la complexité de la formule de calcul et surtout le caractère arbitraire et figé de la pondération des indicateurs sont également vivement critiquées. Les communes contributrices ne comprennent pas quelles charges sont compensées à travers leurs contributions à la péréquation des charges ni a fortiori l'utilité de procéder à ces transferts. Et les communes bénéficiaires estiment disposer de trop peu de ressources pour faire face à des charges en augmentation en raison de la paupérisation de pans entiers de leur population.

La péréquation des charges doit donc dans un premier temps identifier les domaines de charges qui engendrent des surcharges dites structurelles pour certaines communes, donc des charges qui ne résultent pas de décisions discrétionnaires qu'elles auraient prises. Il convient ensuite de déterminer le mode de compensation de ces surcharges et le degré de compensation de la surcharge, cela afin que chaque commune puisse assumer les charges que la loi lui assigne avec ses ressources sans être affectée par des surcharges dues à sa topographie, la structure sociale de sa population ou d'autres éléments qui s'imposent à elles, comme sa nature urbaine.

Au-delà de la stricte compensation des surcharges structurelles, la réforme de la péréquation des charges doit aussi prendre en compte les surcharges liées à des décisions, certes autonomes prises par les Villes et les communes réunies au sein des syndicats intercommunaux dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports, en faveur d'institutions d'intérêt cantonal qui font rayonner les Villes, leur agglomération et le canton au-delà des frontières cantonales. Ceci s'inscrit dans la vision du Conseil d'État « un canton un espace » et dans la politique de développement de l'agglomération et des pôles urbains au service du rayonnement du canton tout entier. Le Conseil d'État est convaincu du rôle joué par chaque commune au service du canton tout entier, et ce rôle diffère souvent d'une commune à l'autre. Il n'en demeure pas moins que le rôle déterminant joué par les Villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, ainsi que du Locle dans le rayonnement et l'attractivité du canton et de toutes les communes doit continuer d'être reconnu d'une manière particulière. De par leur taille, ces Villes

assument en effet de nombreuses prestations qui ne sont offertes que sur leur territoire et qui servent incontestablement l'attractivité du territoire cantonal et de toutes ses parties. Que l'on pense ici aux infrastructures et à la très riche vie culturelle louée loin à la ronde que l'on trouve dans les deux pôles urbains, à la fonction de centre de sports et de loisirs, de jour comme de nuit, joué par les Villes, et de centre qui assume diverses prestations que l'on ne retrouve que dans les Villes et qui servent l'attractivité de l'ensemble du territoire. Le canton a non seulement un intérêt à voir cette richesse reconnue, mais aussi à encourager sa concentration dans quelques centres plutôt que sa dilution – et donc son affaiblissement – sur l'entier du territoire.

Pour ces raisons, le projet prévoit de reconnaître le rôle particulier joué par les villes dans l'intérêt général du canton tout entier. Les villes concernées qui, de ce fait, assument des charges plus élevées que les autres communes notamment dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports. Comme ces surcharges ne peuvent être considérées comme des surcharges structurelles, parce qu'elles résultent de décisions discrétionnaires, il apparaît judicieux de supprimer le système actuel de péréquation horizontale des charges de centres et de le remplacer par un système qui voit l'État allouer un montant forfaitaire aux Villes et aux syndicats intercommunaux actifs dans les domaines de la culture et des sports. Cette orientation est aussi conforme aux recommandations émises par la commission péréquation du Grand Conseil depuis 2013.

8. IDENTIFICATION DES DOMAINES DE SURCHARGES STRUCTURELLES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ÉTAT - COMMUNES ET LEUR MODE DE COMPENSATION

Sous l'égide du DFS et d'une délégation de l'ACN, un comité de pilotage formé de représentants du DFS et d'une délégation du comité de l'ACN et de la Conférence des directeurs communaux des finances (CDC) a démarré ses travaux en automne 2014 aux fins d'identifier les domaines de charges structurelles et l'axe de traitement privilégié pour les compenser, sur la base du rapport d'évaluation de la péréquation réalisé par le bureau d'analyses économiques BSS de Bâle en septembre 2008 et de celui proposant des pistes de réforme de la péréquation d'avril 2010 du même bureau. Un groupe de travail composé des mêmes représentants ainsi que des représentants des autres départements concernés et des CDC concernées a été chargé de formuler des propositions de compensation des surcharges domaine par domaine au comité de pilotage. Les expériences des différents partenaires et les chantiers en cours dans la répartition des tâches, des charges et des compétences entre l'État et les communes ont également été pris en compte. L'examen du groupe de travail s'inspire également du souhait de la commission péréquation de disposer d'un système transparent, fiable et fondé sur des données le plus objectives possibles.

8.1. Les critères retenus par le groupe de travail pour identifier les domaines de surcharges et le mode de compensation privilégié

Le groupe de travail a élaboré et retenu les critères suivants pour identifier les domaines de surcharges structurelles :

- a) Le domaine concerné présente-t-il des surcharges dans les comptes communaux ?
- b) Ces surcharges identifiées dans certains domaines impliquent-elles des montants

importants ?

- c) Ces surcharges identifiées dans certains domaines correspondent-elles à des besoins fondamentaux en services publics communaux et s'expliquent-elles par des considérations géo-topographiques ou socio-économiques ?
- d) Ces domaines de surcharges peuvent-ils être compensés directement dans le domaine de charges considéré car fondés sur des critères propres au domaine considéré ?
- e) Ces domaines de surcharges considérés concernent-ils un domaine de tâches qui sont dans l'intérêt supérieur du canton et qui participent à son rayonnement ?

8.2. Les modes de compensation des surcharges structurelles

8.2.1. *La compensation des surcharges structurelles dans le domaine de charges lui-même*

Lorsque l'État verse des subventions aux acteurs communaux, ou que ces derniers participent a contrario au financement d'une tâche de l'État, qu'il y a donc des financements dits croisés entre l'État et les communes, les subventions versées par l'État aux communes ou la participation des communes au financement de la tâche par essence étatique peuvent parfois intégrer une composante qui tient compte de la situation socio-topographique ou socio-économique des charges assumées par les communes pour le domaine considéré. Dans ces cas de figure et lorsque cette forme de compensation s'y prête, il y a lieu de compenser les surcharges structurelles dûment identifiées directement dans le domaine de charges lui-même, sans devoir les compenser dans le cadre de la péréquation financière intercommunale.

Cette compensation peut aussi prendre parfois la forme d'une répartition de charges structurelles identifiées comme telles – dans un domaine de charges – entre les acteurs communaux eux-mêmes.

Ce mode de compensation intervient donc directement dans le domaine de charges considéré, sans « transiter » par une compensation qui aurait lieu de façon distincte dans la péréquation financière intercommunale.

Ce mode de compensation a pour lui la clarté, il est indépendant des autres domaines de charges, aisément compréhensible et peut également facilement s'adapter à une modification de la répartition des financements du domaine considéré.

Nous reviendrons ci-après sur ce mode de compensation dans l'examen des domaines de surcharges identifiés.

8.2.2. *La compensation des surcharges structurelles fondée sur des indices qui traduisent la surcharge de chaque domaine de surcharges considéré pour lui-même*

En lieu et place d'une compensation de surcharges structurelles qui interviendrait directement dans le domaine de charges lui-même, comme esquissé au point précédent, il est aussi possible de compenser les surcharges structurelles domaine par domaine

dans le cadre de la péréquation financière intercommunale via des indicateurs qui reflètent l'intensité de la surcharge de chacun des domaines de surcharges. Tel est le système proposé par les experts de BSS, lesquels ont retenu des surcharges dans les seuls domaines de l'éducation, de la sécurité et du trafic.

Ce système présente l'avantage de la clarté, car les domaines sont indépendants les uns des autres. Il présente aussi l'avantage de pouvoir aisément s'adapter à une modification de la répartition des financements croisés entre l'État et les communes.

8.2.3. La compensation des surcharges structurelles fondée sur un indice synthétique basé sur des critères qui traduisent l'évolution des différents domaines de charges structurelles identifiées comme telles

C'est le système en vigueur dans l'actuelle péréquation des charges, basée sur les critères de la charge fiscale, de la population, de l'altitude ainsi que des coefficients de centre et d'accessibilité. Ces critères sont censés refléter l'évolution des surcharges dans les différents domaines sans qu'une pondération entre eux ni une corrélation puissent être définies. C'est un système de péréquation des charges de cette espèce qui a été mis en place à Fribourg, avec toutefois des éléments de pondération et de corrélation précités et fondés sur des bases objectives.

8.3. Les domaines de surcharges structurelles identifiés et leur mode de compensation

Après avoir passé en revue chacun des domaines susceptibles de générer des surcharges structurelles, le groupe de travail a décidé d'examiner le mode de compensation le plus adéquat de ces surcharges structurelles. Il est vite apparu opportun de les compenser autant que faire se peut directement dans le domaine de charges lui-même, comme décrit sous chiffre 8.2.1.

8.3.1. L'éducation

Ce domaine occasionne des surcharges structurelles importantes pour les communes, que les experts de BSS avaient prévu de compenser à hauteur de 7 millions de francs. Ceci est aisément compréhensible vu le système de subventions mis en place par l'État qui soutient les communes et les cercles scolaires au prorata des traitements des personnels enseignants. Si une commune ou un cercle scolaire doit, rapporté à sa population, scolariser plus d'élèves qu'une autre, les surcoûts générés par l'engagement de personnels enseignants plus nombreux pour encadrer les élèves occasionne des surcharges que l'on peut qualifier de structurelles. Notons toutefois que le financement de ce domaine a lui aussi évolué depuis la mise en place de l'actuelle péréquation des charges. L'État a en effet repris le financement intégral de la formation professionnelle en 2005, alors qu'auparavant les centres de formation professionnelle relevaient des Villes.

L'État, en association avec les communes, travaille à la modification du mode de financement de l'enseignement obligatoire, lui préférant un mode de financement selon le système dit du forfait par élève. Ce nouveau mode de financement devrait laisser une marge de manœuvre organisationnelle aux communes et cercles scolaires dans un cadre pédagogique défini par le canton. Les travaux en vue de mettre en place ce nouveau mode de financement de l'école ne sont cependant pas terminés à l'heure actuelle.

D'entente avec les représentants communaux réunis au sein de la CDC – Instruction publique (IP), il a été décidé de déterminer les charges excédentaires pouvant être qualifiées de structurelles à l'échelle du cercle scolaire et non de la commune, vu que le cercle scolaire est le niveau d'organisation de l'école depuis la mise en place des nouvelles structures de l'école neuchâteloise. Ceci est logique vu que chaque cercle scolaire est libre de répartir entre les communes membres du cercle les charges qui lui incombent selon la clé de répartition qu'il aura lui-même définie.

Le projet prévoit aussi d'exclure de toute répartition intercommunale les charges dites d'encadrement de l'école (direction, secrétariat, concierges, personnels techniques, médecine et psychologie scolaire ...). Celles liées aux bâtiments scolaires ont également été exclues, en raison d'une part de la grande latitude d'organisation laissée aux cercles scolaires et d'autre part de situations très disparates des communes propriétaires des collèges et autres écoles en termes de pratiques comptables et de loyers exigés de la part des cercles scolaires. Les charges relatives aux transports scolaires ne sont pas non plus prises en considération.

Si la part des traitements des personnels enseignants pris en charge par l'État (45%) n'occasionne pas de surcharges structurelles entre les communes, tel n'est pas le cas de la part de ces mêmes traitements assumée par les cercles scolaires (55%) ainsi que la part de prévoyance professionnelle dévolue aux employeurs.

C'est donc la part des traitements du personnel enseignant assumés par les cercles scolaires (55%) et de la prévoyance professionnelle qui font les objets de la mesure de compensation proposée.

Le projet prévoit de compenser intégralement les surcharges assumées par les cercles à ce titre, calculées au niveau des cercles. L'exercice de référence sera l'année n-2 de l'année sous revue, afin de ne pas devoir modifier les montants dus entre les montants communiqués aux communes lors de l'élaboration des budgets et les montants effectivement dus. Chaque commune d'un même cercle scolaire participera ou recevra le cas échéant le même montant exprimé en francs par habitant. La population prise en compte des communes dont les élèves sont répartis entre plusieurs cercles scolaires est proportionnelle à celle de la répartition de leurs élèves entre les différents cercles. Les communes verseront un montant à un fonds géré par le service compétent de l'éducation, lequel versera de son côté les montants dus aux communes.

Le groupe de travail a ainsi proposé de compenser directement les charges excédentaires des communes membres de certains cercles scolaires par un transfert de montants financés par les communes membres de cercles dont les charges de traitement du personnel enseignant sont inférieures à la moyenne cantonale.

8.3.2. Les structures d'accueil parascolaires et préscolaires

La loi sur l'accueil des enfants (LAE) encourage les communes à développer l'accueil extrafamilial des enfants de sorte à atteindre un taux de couverture cantonal de 30% pour l'accueil préscolaire et de 20% pour l'accueil extrafamilial parascolaire.

Les structures d'accueil extrafamilial préscolaire et parascolaire sont financées, en moyenne, par les parents des enfants qui les fréquentent, en proportion de leur revenu (39% des coûts), par l'État et les employeurs (25% des coûts), le solde (35% des coûts) étant assumé par les communes de domicile des enfants. Des surcharges peuvent être induites pour les communes à un double titre : la part d'enfants qui fréquentent les

structures d'accueil extrafamilial en proportion de la population totale de la commune peut être plus élevée que la moyenne cantonale et la part financée par les parents peut être plus faible que la moyenne cantonale.

Ces surcharges, qui ne relèvent pas de décisions discrétionnaires des communes, doivent être qualifiées de surcharges structurelles et devront en conséquence être compensées. Les départements concernés ont examiné si cette compensation devait intervenir dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial lui-même ou par l'intermédiaire de la péréquation financière intercommunale. Ils sont convenus de privilégier la piste d'une compensation au sein du domaine des structures d'accueil extrafamilial lui-même, pour une question de clarté et parce que l'État, qui subventionne ce domaine d'activités, connaît exactement les charges incombant aux communes.

D'entente avec la commission péréquation du Grand Conseil, saisie à l'occasion du traitement du projet de loi PS 17.112 portant modification de la loi sur l'accueil des enfants et avec les propositions débattues, le Conseil d'État propose de compenser 80% des surcharges observées autant pour l'accueil extrafamilial préscolaire et parascolaire. Le taux de l'effort péréquatif retenu permet ainsi de ne pas compenser l'ensemble des charges excédentaires incombant aux communes. Cela afin de ne pas créer de fausses incitations à la dépense publique tout en veillant aux objectifs cantonaux de créer suffisamment de places d'accueil extrafamilial.

Cet effort péréquatif de 80% est ensuite réparti à parts égales entre la population et le nombre de journées d'accueil extrafamilial facturées à chacune des communes, permettant ainsi de tenir compte pour moitié de la seule composante sociodémographique et de l'inégal recours à l'accueil extrafamilial d'une commune à l'autre, et pour l'autre moitié, de l'ensemble des coûts, de sorte à encourager les communes à créer et à utiliser des structures d'accueil extrafamilial conformément au développement souhaité et aux objectifs poursuivis par l'État.

Après consultation, il s'est avéré judicieux de tenir compte de la situation spécifique des petites communes, souvent rurales, et qui, en moyenne, recourent moins à l'accueil extrafamilial que les communes périurbaines et que celles des agglomérations. Une variante proposée par le Conseil consultatif intercommunal des structures d'accueil extrafamilial (CISA) de faire financer par l'État la part des charges devant être assumée par les communes dont la population est inférieure à un seuil en-dessous duquel elles seraient exonérées de leur participation au volet de la péréquation sur l'accueil extrafamilial n'a pas pu être acceptée. Dans un contexte qui voit l'État assumer, à côté de la péréquation verticale, une part de 12 millions par an au titre de sa participation aux charges de centre et de culture, loisirs et sports des pôles urbains ainsi qu'un dispositif transitoire de soutien aux communes que la présente réforme mettrait en difficultés, il n'est pas envisageable de faire participer l'État en sus au financement de charges communales en proportion de l'intensité de ces dernières.

Le dispositif proposé consiste finalement à déterminer le nombre d'habitants de chaque commune qui n'entre pas dans le calcul de la péréquation. Le Conseil d'État propose de fixer ce nombre à 500. Ainsi, les seuils sont évités et cette mesure a l'avantage de soulager les petites communes tout en maintenant l'essentiel de la compensation des surcharges en faveur des communes de plus grande taille. De surcroît, ce n'est pas en raison de la composition sociodémographique des plus petites communes que leurs charges dans ce domaine sont très inférieures à la moyenne cantonale, raison qui justifierait en théorie la compensation, mais parce que les parents résidant dans ces communes recourent dans une proportion plus importante à d'autres modes de garde

d'enfants que dans les villes et les communes périurbaines. Il apparaît donc, pour ce motif aussi, équitable d'aménager l'outil péréquatif dans le sens proposé.

L'examen de ce dossier a révélé la nécessité de résoudre différentes questions, comme celles de la coordination entre les communes quant aux bases de calculs des revenus déterminants des parents. **Dans tout système péréquatif, il convient en effet que les parties concernées ne puissent influencer de quelque manière que ce soit les bases de référence qui fondent les transferts.** Le département concerné a déjà pris des dispositions aux fins d'harmoniser la pratique de validation des revenus des parents par les communes. Il s'emploiera à maintenir cette coordination active sur la base de directives afin de garantir un traitement égal de situations égales. L'examen de ces questions, leurs conséquences pour l'État comme pour les communes et les modalités de leur mise en œuvre font et continueront de faire l'objet d'une concertation étroite avec les communes.

8.3.3. Les routes et voies publiques

Ce domaine, tout comme celui du trafic en général selon la classification comptable, a lui aussi été cité comme un domaine de surcharges structurelles dans le rapport à l'appui de l'actuelle péréquation des charges structurelles. Le rapport BSS a lui aussi conclu à l'existence de surcharges structurelles dans ce domaine de charges, mais en se limitant plus spécialement au domaine de l'entretien hivernal (déneigement et détérioration accélérée due au gel). Les experts ont relevé que les conclusions à tirer de l'examen des comptes communaux dans ce domaine étaient rendues difficiles en raison d'amortissements supplémentaires effectués ici ou là et des imputations internes.

Se référant à la prochaine révision de la loi sur les routes et voies publiques, le groupe de travail est d'avis que cette révision permettra de compenser les surcharges structurelles assumées par certaines communes grâce à la future affectation aux communes d'une part plus élevée qu'aujourd'hui du produit de la taxe sur les véhicules affecté à ce jour au fonds des routes communales, dont les interventions pouvant donner lieu à subventions ne concernent que quelques routes et pas l'ensemble des communes. Les surcharges structurelles assumées par les communes dans le domaine routier résultent de trois causes : la longueur du réseau routier à la charge de la commune, l'altitude et la part de routes en localité par rapport à celle hors localité. En effet, il est patent que les routes en localité occasionnent en moyenne des charges plus élevées que celles hors localité en raison de l'usage accru de véhicules lourds (bus en particulier) et de la présence d'infrastructures de services publics (réseaux d'eau, d'égouts, de gaz, d'électricité, de télécoms ..) – nécessitant des interventions fréquentes qui altèrent le revêtement bitumineux et ses sous-couches –, ainsi que d'équipements liés à l'urbanisation tels les trottoirs, signalisations lumineuses ou éclairages, dont les coûts d'exploitation et d'entretien s'ajoutent à ceux des routes proprement dites.

Le projet de loi sur les routes et voies publiques (LRVP) mis en consultation prévoit de pondérer le réseau en localité d'un facteur 2 par rapport à celui hors localité et le critère de l'altitude en allant jusqu'à pondérer les routes situées à 1'000 m d'un facteur 1.35 par rapport à celles sises à 430 mètres d'altitude.

Comme la consultation l'a montré, de nombreuses questions telles que le transfert aux communes de la compétence d'entretenir les routes cantonales en localités ou celui de routes cantonales, ainsi que les conditions de ces transferts ou le niveau de la taxe sur les véhicules redistribuée aux communes et les modalités de cette redistribution font encore débat. En l'état, il apparaît donc prématuré et peu judicieux d'intégrer dans le

présent rapport les simulations relatives aux effets péréquatifs de la révision de la LRVP qui pourront encore considérablement varier selon les réponses qui seront apportées dans le rapport à l'appui de la révision de la LRVP.

8.3.4. Les domaines de surcharges structurelles identifiés comme tels et dont le mode de compensation a déjà été mis en œuvre

8.3.4.1. Les transports publics

Le rapport BSS estimait que la répartition des charges entre l'État et les communes dans ce domaine fonctionne de manière satisfaisante et qu'il n'y avait pas de raison d'y renoncer au profit d'une compensation de la surcharge structurelle. Cela étant, les experts notaient toutefois que les charges assumées par les Villes et en particulier par la Ville de Neuchâtel étaient près de trois fois supérieures à la moyenne des charges assumées par les autres communes.

La situation a encore évolué avec la participation des communes au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), laquelle suit dorénavant la nouvelle répartition des charges de ce domaine décidée par le Grand Conseil à fin 2015 à raison de 60% assumée par l'État et 40% assumée par les communes, tous trafics confondus.

La répartition des charges entre les communes à travers leur participation au pot commun des transports selon la qualité de la desserte – avant la réforme de 2016 – arrêtée à 75% – et 25% selon leur population conduisit à des disparités de charges très fortes entre les communes. Ainsi, si la participation des communes au FIF avait été ventilée selon la clé précitée, la Ville de Neuchâtel aurait assumé une charge de 307 francs par habitant, alors qu'Enges, Les Planchettes ou Lignières n'auraient de leur côté financé qu'une part de 50 francs par habitant.

De surcroît, le phénomène de pendularité, dont l'accroissement correspond à une tendance lourde, pénalise les villes, car les usagers des lignes de transport de ces dernières ne sont pas tous domiciliés dans la commune-centre, laquelle connaît une qualité de desserte élevée due au réseau et aux cadences qui s'efforcent de satisfaire la demande. Les villes, et en particulier la ville de Neuchâtel, ainsi que les communes de la couronne urbaine desservies par fer et par bus assument donc des charges au profit d'autres entités, des charges dites « exportables » ou structurelles liées à l'environnement géo-topographique.

C'est la raison pour laquelle le Grand Conseil a adopté en date du 6 décembre 2016 le projet de loi portant modification de la loi sur les transports publics et de la loi sur le fonds d'aide aux communes. Il a de ce fait modifié la clé de répartition de la part communale au pot commun des transports en portant la part répartie selon la population à 40% et celle selon la qualité de desserte à 60%.

Le Grand Conseil a aussi avalisé par ce vote la position du Conseil d'État exprimée dans son rapport du 7 septembre 2016 à l'appui du projet de loi de considérer qu'avec cette modification législative la question des surcharges structurelles dans le domaine des transports publics avait été réglée. Ainsi, dans ce domaine de surcharges également, la compensation de ces dernières est intervenue hors de la péréquation financière intercommunale.

Comme ce domaine de surcharges a été expressément identifié en tant que tel, que les travaux de mise en place d'une compensation de ces surcharges ont été coordonnés avec le groupe de travail précité et que la nouvelle loi prévoyant l'adaptation des nouvelles clés de répartition du pot commun des transports est pleinement entrée en vigueur cette année-ci, il a été tenu compte de la compensation de ces surcharges dans le tableau final recensant les effets de la compensation de chacun des domaines de surcharges.

8.3.5. Les autres domaines de surcharges structurelles

8.3.5.1. La sécurité publique

Aussi bien le rapport à l'origine de la loi actuelle que les experts de BSS ont reconnu que le domaine de la sécurité publique génère des surcharges structurelles dans certaines communes du fait de leur composante socio-économique ou de leur structure urbaine. Il convient toutefois de rappeler que la répartition des tâches entre l'État et les communes a connu de profonds bouleversements dans ce domaine depuis l'entrée en vigueur de la péréquation financière intercommunale directe en 2001 et avec l'instauration en 2007 de la police unique et des contrats de prestations conclus entre l'État et les communes. Puis est intervenu la réforme de la loi sur la police en 2015, qui a modifié les modalités de financement du socle sécuritaire de base par les communes et qui a mis un terme aux contrats de prestations précités. Dorénavant, l'État assume quasi seul les charges de police du socle sécuritaire dit de base, les communes ayant été appelées à financer ce socle sécuritaire à hauteur d'un point d'impôt qui a ainsi été basculé des communes à l'État dès 2017, indépendamment des besoins en sécurité de leur territoire.

Ainsi, pour ce qui est du financement du socle sécuritaire de base, il apparaît que les communes n'encourent plus guère de surcharges structurelles, l'État assumant dorénavant ces charges dans leur quasi-totalité.

S'agissant des charges de sécurité qui incombent encore aux communes, il faut considérer que ces charges, représentées pour l'essentiel par les charges découlant de l'engagement des agents de sécurité publique, sont de moindre importance par rapport à celles encourues précédemment par les communes qui disposaient il y a encore peu de leur propre police municipale. Elles sont de surcroît au moins en partie couvertes par la part des communes au produit des amendes d'ordre, qui augmente en relation avec la densité d'agents de sécurité engagés. La question de savoir si l'engagement de ces agents est néanmoins susceptible d'entraîner des surcharges dans les comptes de certaines communes, que l'on pourrait qualifier de structurelles en raison de la nature urbaine de ces communes, n'a pu être tranchée pour l'heure, le retour d'expérience étant de trop courte durée pour fonder une appréciation étayée.

8.3.5.2. L'équipement des pôles de développement économique

Cette question n'a été traitée ni lors de l'introduction de l'actuelle péréquation des charges ni par les experts qui ont évalué le système péréquatif neuchâtelois. Elle a toutefois été abordée lors des débats au sein du groupe de travail réunissant représentants cantonaux et communaux.

Les coûts liés à l'équipement des pôles devraient pouvoir être compensés d'une part par les recettes fiscales générées par les entreprises sur site, et par la part communale de

l'impôt des personnes morales répartie entre les communes en fonction du nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'elles, et d'autre part par la perception de taxes et contributions d'équipement.

À noter que le projet de réforme de la fiscalité prévoit un accroissement de la part répartie selon le nombre d'emplois recensés dans la commune au détriment de la part répartie selon la population. Par ailleurs, l'État peut intervenir par des prêts sans intérêt accordés dans le cadre de la politique régionale pour assurer le préfinancement de la part qui donne lieu à une perception ultérieure de taxes et contributions d'équipement par les communes.

De la sorte, le traitement de la compensation de ces surcharges, fussent-elles avérées, intervient lui aussi hors de la péréquation financière intercommunale.

8.3.5.3. Les autres domaines de surcharges examinés

Dans le domaine de la sécurité et de la santé, certaines réformes ont permis d'éliminer les surcharges qui frappaient certaines communes. En particulier, la cantonalisation des centrales d'alarme et d'engagement et l'uniformisation des coûts des ambulances ont permis d'éliminer des surcharges qui pour certaines communes comme celle de Val-de-Travers étaient douloureuses.

8.4. Les domaines de surcharges assumées par certaines communes dans l'intérêt cantonal et favorisant le rayonnement du canton

8.4.1. La culture, les loisirs et les sports

Selon le rapport des experts de BSS, la culture est l'un des domaines dans lesquels les charges des communes divergent le plus l'une de l'autre. Ainsi, toujours selon le rapport BSS, les dépenses nettes de culture par habitant assumées par les Villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle sont-elles cinq à dix fois supérieures à celles de la moyenne des communes.

Le domaine des loisirs et des sports a lui aussi été considéré comme générant des surcharges dans le rapport à l'appui de la péréquation des charges actuelles. Les experts qui ont évalué le système péréquatif ont reconnu que ce domaine générait des surcharges dans certaines communes, et en particulier dans les villes. Les experts soutiennent la même position pour financer les installations sportives d'importance cantonale que pour la culture, même si les disparités de charges nettes assumées dans ce domaine par les différentes communes sont moindres.

Toutefois, les experts n'ont pas estimé que ces surcharges devaient être considérées comme structurelles, car elles relèvent de décisions discrétionnaires prises par les communes. Aucune loi n'oblige en effet une ville à ouvrir un musée, un théâtre ou un stade. Dès lors, les experts ont considéré que ces dépenses ne devaient pas relever de la péréquation financière intercommunale.

Aussi les experts ont-ils préconisé que l'État soutienne financièrement les Villes afin de promouvoir une offre culturelle et sportive de qualité qui participe à l'attractivité du canton tout entier. Au vu de la répartition des compétences entre l'État et les communes et des charges assumées par les communes, les experts ont préconisé d'allouer aux deux pôles

de l'agglomération une enveloppe budgétaire annuelle qu'ils ont estimée à 10 millions de francs.

L'État et/ou les Villes pourraient ainsi gérer l'offre et/ou les surcoûts en matière culturelle, favoriser une coordination et veiller à ce que la production culturelle réponde aux besoins de la population et fasse rayonner le canton au-delà de ses frontières.

Le groupe de travail et les départements concernés ont estimé judicieux de prévoir un financement forfaitaire vertical par l'État réparti par moitié entre les deux pôles de l'agglomération à l'instar de ce que connaissent de nombreux autres cantons, à l'image des cantons de Berne et de Zurich notamment. Vu les moyens à disposition de l'État et vu les montants articulés par les experts, prenant en compte les remarques et les demandes exprimées lors de la consultation d'augmenter ce montant et l'importance de reconnaître plus fortement encore le rôle déterminant joué par les centres urbains et les charges particulières qui leur sont associées en faveur du rayonnement tout entier du canton, le Conseil d'État propose d'allouer un montant annuel de 12 millions de francs, réparti pour moitié entre les deux villes du Haut, selon des modalités qu'elles devront fixer elles-mêmes, et pour l'autre moitié à la Ville de Neuchâtel, charge à elle de répartir 25% de cette somme aux syndicats intercommunaux gérant le théâtre régional de Neuchâtel, les patinoires du Littoral et l'anneau d'athlétisme du Littoral.

La répartition du million et demi de francs, soit le 25% des 6 millions attribués à la Ville de Neuchâtel, entre les trois syndicats intercommunaux se fera selon les modalités librement décidées par la Ville de Neuchâtel avec ses partenaires. Par rapport aux propositions envoyées en consultation et en réponse aux préoccupations exprimées par certaines communes en lien avec la suspension de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts, le Conseil d'État propose, en compensation et en plus de l'augmentation de l'enveloppe de 10 à 12 millions de francs par an, d'augmenter le montant de la part à redistribuer aux syndicats intercommunaux de 20% à 25%. Pour simuler les effets de cette mesure, le présent rapport a pris pour hypothèse que ce million et demi de francs serait réparti entre les syndicats en proportion des charges nettes assumées par les communes membres de ces syndicats, la base étant celle de l'année 2016. Ensuite la somme « revenant » à chacun des syndicats a été portée au crédit des communes membres en proportion de leur engagement dans le syndicat. Pour simuler la répartition du montant de 6 millions de francs entre les deux villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, le présent rapport a réparti le montant précité en proportion de la population de chacune des deux villes, étant entendu là aussi que la répartition effective sera déterminée par les Villes elles-mêmes et qu'une autre clé de répartition, qui tiendrait compte par exemple des effets de la présente réforme et de celle de la fiscalité sur les finances communales, pourrait parfaitement être envisagée

Cette répartition se veut forfaitaire et non proportionnelle aux montants engagés de manière à favoriser l'utilisation judicieuse des moyens publics. D'autre part, elle est conçue comme une contribution pour les domaines de charges assumées en particulier par les Villes et les entités intercommunales dans le domaine de la culture et des sports en faveur du rayonnement cantonal de même que pour d'autres domaines de charges assumées de fait par les Villes pour la communauté cantonale.

Un avantage de l'instauration d'un montant fixe est de ne pas faire dépendre des charges effectives le montant retenu pour la péréquation, dans des domaines où il est difficile de distinguer entre surcharges effectivement subies, dépenses consenties au profit de la collectivité et coûts supplémentaires de nature strictement discrétionnaire. Le montant de 12 millions de francs constitue donc une forme d'accord politique pour reconnaître le rôle

de pôle des trois villes sans que l'accroissement de leurs dépenses dans ces domaines spécifiques ne génère une augmentation des transferts au titre de la péréquation.

Il n'est pas inutile de préciser que cette allocation se veut totalement indépendante des subventions déjà versées par l'État en faveur d'institutions ou de manifestations culturelles dans le cadre de la politique culturelle ou de celles envisagées dans le cadre de la nouvelle loi sur la sauvegarde du patrimoine culturel (18.004).

Cette attribution par la loi sur la péréquation financière d'un montant forfaitaire non affecté aux Villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et du Locle ne représente pas une subvention au sens de la loi éponyme. Cette construction juridique, qui constitue donc une forme d'accord politique pour reconnaître le rôle de pôle des trois villes, et qui voit la loi elle-même reconnaître nommément ces villes comme bénéficiaires de montants péréquatifs indiqués dans le libellé et attribués par l'État est en tous points identique à la solution adoptée par le canton de Zurich, lequel prévoit l'attribution par l'État d'un montant forfaitaire en faveur des Villes de Zurich et de Winterthur. Le canton de Berne attribue lui aussi des montants spécifiques aux Villes de Berne, Bienne et Thoune.

9. LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE COMPENSATION DES SURCHARGES STRUCTURELLES DOMAINE PAR DOMAINE SUR L'ACTUELLE PÉRÉQUATION DES CHARGES STRUCTURELLES ET LES CORRECTIFS APPORTÉS

L'examen des domaines de surcharges structurelles identifiées comme telles par le groupe de travail et par les départements concernés, arrivant à la conclusion que la compensation de ces dernières peut intervenir pour chacune d'elles directement dans le domaine de charges sans passer par la péréquation financière intercommunale signe l'arrêt de mort de l'actuelle péréquation des charges. Comme l'ensemble des surcharges structurelles identifiées seront compensées directement dans le domaine de charges considéré, il en résulte que l'actuelle péréquation des charges structurelles, fondée sur un indice de charges synthétique, n'a plus sa raison d'être. En conséquence, elle doit être purement et simplement abrogée.

Cette suppression pure et simple de l'actuelle péréquation des charges structurelles appelle cependant un correctif dans la péréquation des ressources. En effet, une corrélation a été mise en évidence entre le critère de l'indice de charge fiscale, critère de l'actuelle péréquation des charges structurelles appelé à disparaître, et l'indice de ressources fiscales (annexe 5). La corrélation apparaît en revanche moins évidente entre le critère de l'altitude et l'indice de ressources fiscales.

9.1. La correction apportée à la péréquation des ressources par l'accroissement de l'effort péréquatif porté de 33.33% à 40%

La corrélation entre l'indice de charge fiscale et l'indice de ressources fiscales une fois établie, cela revient à considérer d'une part que l'inclusion de cet indicateur dans la péréquation des surcharges structurelles revenait à accroître indirectement la péréquation des ressources (un coefficient d'impôt élevé, qui se traduit par un effort fiscal et un indice de charge fiscale élevés, compense souvent dans une large mesure une insuffisance de ressources fiscales). Ainsi, sa disparition sans correction conduirait à une réduction de l'effort de solidarité en faveur de la cohésion cantonale et une aggravation

des disparités intercommunales, respectivement à une correction de moindre ampleur de ces disparités de ressources.

D'autre part, un coefficient d'impôt élevé compense aussi, dans les communes à faible rendement fiscal, la distorsion provoquée par les charges réparties par l'État selon la population. Dans ces communes et tant que la péréquation des ressources ne compense que partiellement (actuellement un tiers) les écarts de ressources fiscales, l'effort fiscal requis pour assumer ces charges est en effet d'autant plus grand que les ressources fiscales sont faibles. Il est ainsi nécessaire dans une commune aux ressources limitées d'augmenter son effort fiscal pour assumer les charges réparties en francs par habitant.

Pour ces raisons, le Conseil d'État considère que la suppression de l'indice de charge fiscale – qu'il est inconcevable de maintenir – doit être au moins partiellement compensée par un renforcement de la péréquation des ressources, de façon à ce que la révision de la péréquation des surcharges structurelles ne se traduise pas par un affaiblissement de la solidarité intercommunale.

Si l'on considère que l'indice de charge fiscale pris en compte dans l'actuelle péréquation des charges structurelles intervient pour 37,5% dans la détermination de l'indice des charges structurelles, sur un montant total actuel de transferts au titre de cet instrument de 13,9 millions de francs (chiffres de 2017, étant rappelé qu'en moyenne sur les 20 dernières années, le montant des transferts a été de 16 millions de francs par an), c'est en théorie un montant de 5,2 millions de francs (respectivement 6 millions de francs calculés sur la moyenne des 20 dernières années) de francs qui serait concerné par cette suppression. Le fait que la suppression de l'indice de charge fiscale de l'actuel indice des charges structurelles ne diminue pas les montants transférés d'autant peut aussi être pris en considération. Ce dernier est en effet un indice synthétique complexe qui réagit à la suppression d'un indice et de sa pondération par une ventilation de transferts entre les communes fondés sur les autres critères. Si l'on supprime de la formule actuelle de la péréquation des charges les critères de l'indice de charge fiscale et de l'altitude, le montant des transferts est réduit de 2,4 millions de francs.

Comme la suppression de l'indice de charge doit être au moins partiellement compensée par un renforcement de la péréquation des ressources, l'effort péréquatif visé dans la péréquation des ressources sera ainsi porté d'un tiers à 40% aux fins de compenser la disparition de l'indice de charge fiscale, ce qui représente une augmentation des montants transférés au titre de cette dernière de 3,8 millions de francs. Comme l'aménagement apporté au fonds de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales (voir chiffre 9.2 ci-dessous) influe la péréquation des ressources, il en est tenu compte dans les simulations des effets de la mesure d'adaptation de la péréquation des ressources décrite ci-dessus.

9.2. L'aménagement apporté au fonds de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales

Le projet de réforme fiscale prévoit aussi d'aménager le fonds de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales qui, précisons-le, est un outil de péréquation financière qui agit en amont de la péréquation financière intercommunale stricto sensu.

La réforme de la fiscalité des personnes morales présentée en parallèle apportera de substantielles modifications de la répartition entre les communes des recettes de l'impôt qui en est issu. En effet, alors que certaines communes verront leurs recettes augmenter en raison de la présence sur leur sol d'entreprises bénéficiant de statuts et appelées à

passer à un régime d'imposition ordinaire, d'autres verront leurs recettes diminuer en raison de l'absence de telles entreprises et de l'abaissement général des taux d'imposition.

Aujourd'hui, la part communale de l'impôt des personnes morales est répartie entre les communes à raison de 70% à la commune sur le territoire de laquelle se trouve le siège de l'entreprise concernée, 15% à l'ensemble des communes au prorata du nombre d'emplois des entreprises sises sur leur territoire et 15% à l'ensemble des communes au prorata du nombre d'habitants.

Pour tenir compte aussi des nombreuses requêtes tendant à mieux faire reconnaître les coûts effectifs ou d'opportunité induits par l'accueil de zones d'activités et les nuisances liées à l'accueil de personnes morales sur leur territoire, comme celles de trafic, d'impacts sur l'aspect urbanistique de la cité ou de la valeur du foncier, et comme il y a de surcroît un lien évident entre l'impôt communal des personnes morales et les places de travail, il est prévu de répartir dans son intégralité le fonds communal de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales sur le nombre de places de travail recensés dans chacune des communes et d'abandonner la redistribution d'une part du fonds selon la population. Ainsi, si 70% de l'impôt communal sur les personnes morales demeurera acquis à la commune siège de l'entreprise, le 30% restant sera ventilé entre toutes les communes selon le nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'elles.

L'objectif est aussi de maintenir la motivation des communes qui abritent des entreprises à adopter une attitude favorable au développement économique en leur faisant clairement percevoir un intérêt à une telle attitude.

À relever encore, à propos des chapitres 9.1 et 9.2 ci-devant, que la réforme de la fiscalité des personnes morales pourrait donner lieu à un accroissement important des revenus d'un nombre très limité de communes. Cette évolution doit encore être vérifiée et par conséquent ne peut encore être prise en compte dans le présent rapport. Elle pourrait néanmoins engendrer un accroissement important des écarts de ressources entre communes. Le Conseil d'État, convaincu que l'impôt des personnes morales ferait ainsi courir des risques excessifs de dépendance de quelques communes à une seule entreprise, d'une part, et qu'il risque de générer régulièrement des tensions entre les communes et les régions du canton s'il n'est pas réparti de façon plus équitable d'autre part, propose d'évaluer l'évolution de la répartition intercommunale des recettes de cet impôt dans le cadre d'un rapport d'évaluation de la présente réforme et de la réforme fiscale, au plus tard dans un délai de 4 ans suivant l'entrée en vigueur de ces réformes. Si les évolutions évoquées ci-devant sont confirmées, il pourrait proposer soit accroître au-delà de 40% la compensation des écarts dans la péréquation des ressources (chapitre 9.1 ci-devant), soit accroître au-delà de 30% la part communale de l'impôt sur les personnes morales répartie selon le nombre d'emplois de chaque commune (chapitre 9.2. ci-devant).

9.3. Disposition transitoire

Si de nombreuses communes verront leur situation s'améliorer avec la réforme proposée, il est inévitable que d'autres subiront des conséquences plus difficiles. Aux fins de leur permettre d'anticiper les mesures et les aménagements qu'elles seront appelées à prendre (qu'il s'agisse d'envisager un projet de fusion de communes, de prendre des mesures strictement financières ou d'un autre ordre encore), il est prévu que l'État accorde aux communes que la présente réforme mettrait en difficulté, durant une phase transitoire de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente réforme, une aide de

fonctionnement extraordinaire. Comme la présente réforme s'accompagnera d'un rapport d'évaluation accompagné au besoin de mesures correctrices qui devra intervenir au plus tard dans un délai de quatre ans suivant son entrée en vigueur, la question de la prolongation du dispositif de soutien extraordinaire devra être reposée et examinée à l'aune des constats de ce rapport. Pour ces raisons, le Conseil d'État propose de maintenir le caractère transitoire de ce dispositif complémentaire.

L'État financera cette aide subsidiaire par l'intermédiaire du fonds d'aide aux communes qui sera au besoin renforcé par un versement unique une fois connue l'issue des projets de fusion de communes en cours.

10. SIMULATION DES EFFETS DE LA REFORME DOMAINE PAR DOMAINE ET SYNTHÈSE DE CES EFFETS COMMUNE PAR COMMUNE

Une simulation des effets péréquatifs de la réforme domaine par domaine et commune par commune a été réalisée.

Elle montre les effets de la réforme, sous l'angle péréquatif, commune par commune de la péréquation des charges scolaires (annexe 1) avec la population des cercles scolaires prise en compte (annexe 2), de celle des charges de l'accueil extrafamilial (annexe 3), de celle du financement du pot communal des transports publics (annexe 4), de l'adaptation de l'effort péréquatif dans la péréquation des ressources de 33.33% à 40% comme suite de la suppression de l'indice de charge fiscale (annexe 6) ainsi que la modification de la clé de répartition de l'impôt des personnes morales entre les communes (annexe 7). Cette simulation est réalisée sur la base des chiffres figurant dans les comptes 2016 des communes. Elle ne tient en particulier pas compte des effets de la sortie des statuts pour certaines sociétés dans le cadre de la réforme fiscale.

Les mesures financières proposées dans le rapport relatif à la révision du financement des routes et voies publiques n'entrent pas dans le bilan global de la réforme présenté dans les annexes 8 et suivantes vu l'évolution probable du projet de de la LRVP.

Enfin, une simulation de synthèse des effets du projet de réforme, tous volets confondus, comparés à la situation actuelle, a été réalisée (annexes 8 à 8quater), sans le volet relatif au financement des routes et voies publiques, pour les motifs expliqués ci-dessus.

Dans un premier temps, une simulation de la compensation des surcharges structurelles domaine par domaine a été établie (annexe 8). Y a été ajouté un bilan chiffré de la réforme de la compensation des surcharges structurelles qui inclut la dotation en faveur des villes centres (annexe 8bis). Enfin, un bilan de la réforme incluant les mesures connexes à la réforme – suppression de l'actuelle péréquation des charges, adaptation de la péréquation des ressources et adaptation du fonds de redistribution de l'impôt communal des personnes morales – figure en annexe 8ter. Dans sa dernière partie, celle-ci synthétise ainsi les effets découlant des propositions du Conseil d'État. En dernier lieu, l'effet de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts, conjugué à celui de la réforme esquissée, a été présenté en annexe 8quater (voir chapitre 11 à ce sujet).

Les comparaisons sont faites sur la base des derniers chiffres connus par rapport à la situation actuelle, sans ces réformes, pour les réformes de la péréquation des charges domaine par domaine et sur la base des comptes 2016 pour les mesures relatives aux

adaptations de la péréquation des ressources et du fonds communal sur les personnes morales.

La réforme proposée de la compensation des seules surcharges structurelles, sans les charges de culture et de sport d'intérêt cantonal, par rapport à l'actuelle péréquation des charges, diminue drastiquement les montants transférés entre les communes pour s'établir à près de 4 millions de francs, à comparer au montant actuel de 13,1 millions de francs qui est transféré entre les communes au titre de la compensation des charges structurelles. Les bénéficiaires de ces transferts sont essentiellement les communes de Valangin (à raison de plus de 200 francs par habitant) et de Val-de-Ruz, qui voit sa situation s'améliorer à ce titre de plus de 30 francs par habitant. Tandis que les communes qui contribuent le plus en termes relatifs à ces charges sont des communes du Littoral, parmi elles Le Landeron (plus de 60 francs par habitant), Milvignes (plus de 50 francs par habitant) ainsi qu'Enges et Lignièrès (entre 40 et 50 francs par habitant).

Si l'on examine les montants perçus au titres de la compensation des charges de culture et de sport d'intérêt cantonal, montants versés non par les autres communes mais par l'État, c'est sans surprise les Villes de Neuchâtel (près de 160 francs par habitant) et les deux Villes du Haut (plus de 120 francs par habitant) qui perçoivent les montants les plus élevés. Les autres communes du Littoral sont aussi représentés au titre de bénéficiaires de cette dotation à la mesure de leur participation aux syndicats régionaux d'institutions culturelles ou sportives d'intérêt cantonal dans l'hypothèse décrite précédemment sous chiffre 8.4.1.

Si l'on examine le bilan de la réforme de la péréquation dans sa globalité, avec les mesures connexes, par rapport à la situation actuelle, l'on observe que le bilan est favorable pour une très grande partie des communes, et en particulier pour celles qui sont contributrices à l'actuelle péréquation des charges, Val-de-Ruz, la majeure partie des communes du Littoral. Il est toutefois défavorable pour certaines petites communes du Littoral et des Montagnes (de près de 50 francs par habitant à Enges et aux Planchettes, de plus de 40 francs par habitant aux Brenets et de près de 20 à 30 francs par habitant aux Verrières et à La Côte-aux-Fées. Il est légèrement « défavorable » pour les deux Villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (entre 10 et 20 francs par habitant pour chacune d'elles), cela cependant sans tenir compte de la diminution importante de la contribution de cette dernière au pot commun des transports intervenue en 2016 en raison de l'abandon des trolleybus à La Chaux-de-Fonds, ni des corrections à venir dans le domaine des routes (révision de la LRVP, désormais séparée de la présente réforme). À noter également que, prises ensemble, les Villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ne subissent qu'une diminution de l'ordre de 150'000 francs, ou 3 francs par habitant, et qu'elles auront toute latitude de répartir entre elles selon le critère qui leur conviendra le mieux le montant de 6 millions de francs de la participation de l'État aux charges de centre.

Le bilan est également favorable pour l'ensemble des communes bénéficiaires de l'actuelle péréquation des charges, même si les « gains » qu'elles peuvent espérer de la réforme ne sont pas aussi importants que ceux des communes actuellement contributrices à la péréquation des charges. Grâce aux mesures correctrices proposées dans le présent rapport, le bilan apparaît nettement plus favorable pour nombre de communes, et particulièrement de communes de petite taille, que celui présenté dans le rapport mis en consultation durant l'été.

Le bilan, toujours comparé à la situation actuelle, exprimé en francs par habitant, oscille au final entre une dégradation d'une cinquantaine de francs par habitant à Enges et aux Planchettes à t une amélioration plus de 500 francs à Valangin, de plus de 200 francs par

habitant à Milvignes, Val-de-Ruz et Saint-Blaise, communes aujourd'hui pénalisées par les effets les plus contestables du système actuel de péréquation.

Afin de montrer les effets de la réforme commune par commune sous l'angle des ressources par habitant comparés à la situation actuelle, une simulation des effets de la réforme et de la situation actuelle a été établie sur la base des ressources fiscales perçues dans les comptes de l'année 2016 (annexe 9). Et l'on observe un resserrement manifeste des écarts de ressources entre les communes ! Ainsi, si l'éventail des ressources disponibles par habitant dans la situation actuelle évolue de 2'268 francs par habitant à Valangin à 3'973 francs par habitant aux Brenets, avec la réforme (écart de 43% de la commune la plus faible en regard de la plus forte), l'écart entre la commune la moins dotée – Val-de-Ruz avec 2'682 francs par habitant – et Les Brenets – avec cette fois 3'930 francs par habitant – n'est plus que de 32%. Il a été incontestablement réduit (de 1'705 francs par habitant à 1'248 francs par habitant, soit une réduction des disparités de l'ordre de 27%). Ce resserrement notable des écarts de ressources doit être porté au crédit de la présente réforme.

Quant à l'évolution des ressources fiscales harmonisées (RFH), indicateur dressant la capacité fiscale de la commune, la présente réforme accroît aussi l'effet redistributif entre les communes. Si aujourd'hui les écarts de ressources fiscales harmonisées après péréquation oscillent entre 2'649 francs aux Ponts-de-Martel et 3'988 francs en Ville de Neuchâtel (-34% de la plus faible en regard de la plus forte), la réforme entraîne un resserrement de ces écarts qui s'inscrivent alors dans une fourchette variant entre 2'743 francs aux Ponts-de-Martel et 3'929 francs à Neuchâtel (soit un écart de 30% de la plus faible en rapport à la plus forte, ou une diminution des écarts de plus de 11%, annexe 10 et 10bis).

Il convient encore d'insister ici sur le fait que ces simulations – aussi bien pour la situation actuelle que pour celle envisagée après réforme – se basent sur les données des plus récents exercices alors que la réforme ne sera mise en œuvre qu'à partir de 2020. Dès lors, si les tendances et les ordres de grandeur ressortant des annexes jointes au présent rapport soutiennent l'analyse de façon crédible, les chiffres publiés ne sauraient évidemment être lus comme des projections précises des transferts qui seront effectivement réalisés pour chacune des communes à partir de la prochaine décennie.

11. HARMONISATION DE LA CLÉ DE RÉPARTITION DE L'IMPÔT DES FRONTALIERS AVEC CELLE DES AUTRES IMPÔTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Pour mémoire, le Grand Conseil décidait en date du 2 décembre 2013 d'harmoniser la clé de répartition entre l'État et les communes des quatre impôts qu'ils perçoivent conjointement, à savoir l'impôt des personnes physiques, l'impôt des personnes taxées à la source, l'impôt des personnes morales et l'impôt des frontaliers. Votre Autorité décidait toutefois de reporter de deux ans l'entrée en vigueur de l'harmonisation de la clé de répartition de ce dernier impôt avec les trois autres. En 2015, le Grand Conseil a suspendu pour une nouvelle année cette harmonisation avant, l'an dernier, de suspendre encore une fois cette mesure d'harmonisation jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation des charges.

La présente réforme de la péréquation des charges devait donc normalement s'accompagner de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts.

Si la cohérence et la pertinence de cette mesure d'harmonisation ne se discutait pas lors de l'élaboration du rapport relatif à l'harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes, l'opportunité de cette mesure et ses conséquences doivent être examinées aujourd'hui à la lumière des effets des mesures proposées dans la présente réforme.

L'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts, pour justifier qu'elle apparaisse sur le principe, se traduirait toutefois par des transferts très importants des communes frontalières en direction de communes, sises pour l'essentiel sur le Littoral et dans le Val-de-Ruz, qui pour l'essentiel cesseront d'être prétéritées par la péréquation des charges et profiteront assez largement des corrections apportées à cet outil de redistribution, qui sont d'importance. Ajouter à la présente réforme de la péréquation des charges une mesure qui mettrait à mal la situation des communes frontalières, et cela au bénéfice de communes qui pour la grande majorité d'entre elles verront leur situation s'améliorer de manière importante par la présente réforme, risquerait de mettre cette dernière en difficulté, alors qu'elle est attendue depuis longtemps par les communes et qu'elle ne peut plus être ajournée une nouvelle fois sans porter gravement atteinte à la crédibilité des institutions et à la cohésion cantonale.

Comme l'État doit se préoccuper de mettre en cohérence l'ensemble de ses actions et fédérer chacune de ses régions autour de ses points forts, il doit prendre en compte les effets conjugués de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers et de la réforme de la péréquation des charges sur la cohésion cantonale déjà mise à l'épreuve dans d'autres dossiers. Si la réforme de la péréquation des charges, dans le champ des réformes de structures et de répartition des charges intervenues entre l'État et les communes depuis 2001, devient chaque jour plus impérative, celle de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts ne présente pas le même degré d'urgence ni ne s'avère aussi nécessaire. Conjuguée aux autres pans de la réforme de la péréquation des charges présentés dans ce rapport, elle entraînerait des diminutions de ressources de l'ordre d'une quarantaine de francs par habitant à Val-de-Travers et aux Planchettes, d'une cinquantaine de francs aux Verrières, de près de 70 francs par habitant en ville de La Chaux-de-Fonds, de plus de 100 francs en ville du Locle et à La Côte-aux-Fées de plus de 250 francs par habitant aux Brenets, cela alors que les gains escomptés de cette harmonisation par les autres communes sont de moindre importance par rapport aux pertes subies par les communes frontalières. Les effets négatifs d'une telle mesure sur quelques communes proches de la frontière française, tandis que la quasi-totalité des autres communes verraient leur situation s'améliorer, parfois de manière nette, sans harmonisation de l'impôt des frontaliers avec les autres impôts, ne peuvent être ni minimisés ni omis dans l'analyse d'opportunité.

Pour ces raisons, le Conseil d'État propose de renoncer à cette mesure d'harmonisation, dans l'intérêt général et afin de ne pas surcharger au point de la mettre en danger le train de la réforme de la péréquation des charges, et avec elle l'ensemble des réformes fiscales, elles aussi attendues et indispensables.

Pour le Conseil d'État, le mieux est l'ennemi du bien, et il n'est pas anodin d'observer que les cinq ans qui nous séparent de 2013, date à laquelle son principe a été adopté, n'ont pas rendu cette réforme plus aisée à mettre en place aujourd'hui qu'hier.

Des réflexions pourraient par contre être menées à futur sur une répartition différente de

l'impôt des frontaliers, qui pourrait s'inspirer de la clé de répartition de la part de l'impôt des personnes morales redistribuée aux communes eu égard à son lien étroit avec l'activité économique. Ces réflexions, non abouties à ce jour, pourraient par contre être menées dans le cadre de l'évaluation de la présente réforme et de celle de la réforme connexe de la fiscalité.

La discussion sur cette mesure d'harmonisation pourrait également être reprise le cas échéant à la lumière d'une modification de la convention franco-suisse sur l'imposition des travailleurs frontaliers qui prévoirait le transfert de l'imposition de ces travailleurs de la France à la Suisse.

12. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Le projet porte sur la modification de diverses lois dans lesquelles est réglée la compensation des surcharges structurelles domaine par domaine, à côté de la loi sur la péréquation financière intercommunale elle-même.

Loi sur la péréquation financière intercommunale, du 2 février 2000

Art. 9

L'effort péréquatif consécutif à l'abandon des critères de l'indice de charge fiscale et de l'altitude de l'actuelle péréquation des charges est nouvellement fixé à 40%.

Art. 10, 12 à 22, 23 et 24

Les modifications de ces articles sont la conséquence de la suppression de la compensation de la surcharge structurelle telle que prévue dans la loi sur la péréquation financière intercommunale.

Art. 11

La reconnaissance des charges de centre relatives en particulier aux domaines de la culture, des loisirs et des sports d'intérêt cantonal engagées par les Villes est accordée sous la forme d'un montant péréquatif fixe de 12 millions de francs par an, réparti pour moitié entre les deux Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle et pour l'autre moitié à la Ville de Neuchâtel, charge à elle d'en répartir une part entre les différents syndicats intercommunaux du théâtre, des patinoires et de l'anneau d'athlétisme.

Ce montant sera financé par le compte de résultats de l'État.

Art. 28

L'abrogation de la délégation accordée au Conseil d'État d'augmenter ou de réduire les dotations de base est la conséquence de l'abrogation de l'actuelle péréquation des charges structurelles visée aux articles 10, et 12 à 22 et de la réforme de la péréquation des ressources de décembre 2014. Elle traduit aussi le souci exprimé par la commission péréquation de permettre au système péréquatif d'absorber sans intervention du politique les variations de ressources ou de charges.

Loi sur le fonds d'aide aux communes, du 3 décembre 2001

Art. 10bis

Il est prévu de permettre aux communes que la présente réforme exposerait à de graves difficultés financières de solliciter durant une phase transitoire une aide de fonctionnement dont les conditions seraient calquées sur celles relatives à l'octroi d'aides d'investissement. Il s'agit en particulier d'avoir un coefficient communal supérieur de 5 points au moins à la moyenne de l'ensemble des communes, et non de 25 points comme le prévoit la réglementation actuelle en matière d'aides de fonctionnement pour les communes en situation de refus de budget.

Loi sur l'accueil des enfants, du 28 septembre 2010

Art. 9

Les charges communales relatives à l'accueil extrafamilial des enfants doivent être définies selon des critères identiques à chacune des communes. Afin d'assurer cette uniformité des processus visant à déterminer notamment la capacité contributive des parents et les conditions d'accès aux structures d'accueil extrafamilial, le service en charge de l'application de la loi sur l'accueil des enfants doit pouvoir émettre des directives.

Art. 24a

La part du prix de journée incombant aux communes, soit le prix coûtant net diminué de la participation des représentants légaux, est répartie entre elles à hauteur de 80% des charges totales. La répartition est fondée pour moitié sur le nombre d'habitants par commune et pour moitié sur le nombre de journées d'accueil facturées par commune.

Les calculs du service en charge de l'application de la loi sur l'accueil des enfants seront effectués chaque année sur la base des données de l'année $n-2$ fournies par la plateforme informatique de gestion de l'accueil extrafamilial (ETIC-AEF) et par le service en charge des statistiques de l'État.

Loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984

Art. 45b

Les surcharges structurelles dans le domaine scolaire sont établies sur la seule base des traitements nets des personnels enseignants à la charge des cercles scolaires. Elles sont calculées par cercles scolaires et rapportées en francs par habitant. Ensuite, chacune des communes membres d'un cercle scolaire sera appelée à financer ou à recevoir le montant des transferts qui sont établis en proportion de l'écart séparant les charges déterminantes du cercle scolaire et la charge moyenne de l'ensemble des cercles (en francs par habitant) et de la population.

Décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques, du 2 décembre 2013 [RSN 631.00] ;

Décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales ;

Décret approuvant une modification apportée à l'accord signé le 11 avril 1983 par le Conseil fédéral et par le Gouvernement de la République française relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers d'une part, concernant la compensation financière prévue par cet accord d'autre part, du 24 mars 1986 ;

Articles premier, deux et trois

Ces articles traduisent l'abandon de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts perçus par l'État et les communes et le maintien du statu quo en termes de répartition des différents impôts perçus par l'État et les communes.

Loi portant modification de la loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes, du 2 décembre 2013

Art. premier

Cet article traduit l'abandon de la répartition de la part du produit du fonds de redistribution de la part communale de l'impôt sur les personnes morales entre les communes selon la population au profit de celle sur le nombre d'emplois recensés dans chacune des communes.

13. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les effectifs.

14. INCIDENCES FINANCIÈRES

La réforme proposée touche prioritairement les finances des communes. C'est le but de la péréquation financière intercommunale.

Toutefois, elle aura une incidence pour les finances de l'État, vu que l'État contribuera à la compensation des charges excédentaires d'intérêt cantonal des Villes dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports sous la forme d'une dotation annuelle de 12 millions de francs.

Le financement de l'État prendra la forme d'une dépense annuelle portée au budget de l'État. Il s'inscrit aussi en cohérence avec les volontés, exprimées au plan fédéral et admises par tous les cantons, de tenir compte dans une mesure raisonnable des intérêts des communes dans la mise en œuvre des réformes de la fiscalité des entreprises.

Quant à la contribution transitoire limitée à 5 ans en faveur des communes qui seraient mises en difficultés par les changements projetés, elle sera vraisemblablement de faible

ampleur vu la taille des communes concernées. Prélevée sur le fonds d'aides aux communes, elle n'aura pas d'incidence sur le compte de résultat, sous réserve de l'exercice au cours duquel le fonds sera au besoin alimenté.

15. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Les montants transférés, tous domaines confondus, s'élèvent à 4,3 millions de francs pour la péréquation des charges structurelles, auquel s'ajoute le montant de 12 millions de francs financé dorénavant par l'État pour compenser pour l'essentiel les charges excédentaires d'intérêt cantonal dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports assumées par les Villes et les syndicats intercommunaux actifs dans ces domaines.

La diminution substantielle des montants transférés au titre de la compensation des surcharges structurelles – de l'ordre d'une dizaine de millions de francs – s'inscrit en totale adéquation avec les conclusions de la commission péréquation dans son rapport d'avril 2013 et du rapport BSS d'avril 2010. Elle est aussi en adéquation avec la répartition actuelle des charges entre l'État et les communes et avec les modifications intervenues depuis l'instauration de la péréquation financière intercommunale en 2001.

Par rapport à la situation actuelle, on peut observer que le nouveau financement par l'État des charges d'intérêt cantonal dans les domaines de la culture et des sports allège de manière significative la charge des communes, et plus particulièrement de celles qui contribuaient souvent d'une manière désormais difficile à justifier à l'actuelle péréquation des charges structurelles. Si aujourd'hui plusieurs communes contribuent pour des montants pouvant excéder 200 francs par habitant (c'est le cas des Communes de Cortaillod, du Landeron et de Valangin), et même 300 francs par habitant à Milvignes et à Saint-Blaise, le nouveau système proposé voit les apports des communes contributrices à la péréquation des charges s'inscrire sous la barre des 70 francs par habitant pour celle qui contribue le plus aux surcharges structurelles, ce qui représente un allègement massif de la contribution des communes à cet outil de redistribution, justifié pour l'essentiel par la réduction des disparités découlant de la cantonalisation d'importants secteurs de charges au cours des dernières années. Quant au bilan final de la présente réforme intégrant les mesures connexes, s'il est favorable au regard de la situation actuelle à une large partie des communes, les simulations faites ne présentent un excédent de charges que dans 10 communes et, pour deux d'entre elles seulement, un bilan négatif d'une cinquantaine de francs par habitant, toutes les autres présentant un bilan plus favorable.

La péréquation financière intercommunale touche, c'est la raison même de son existence, les finances des communes. Si la réforme permet d'objectiver les montants dus et à recevoir au titre de la péréquation des charges structurelles, elle permettra aussi d'adapter les montants transférés à la réalité de l'évolution des charges, vu que ces transferts seront fixés chaque année, domaine par domaine, selon la réalité des charges assumées par les communes. Elle permettra enfin de bien différencier les charges structurelles compensées domaine par domaine de celles inhérentes aux domaines de la culture et du sport, d'intérêt cantonal, dont la compensation interviendra par l'État. Cette clarification doit améliorer l'acceptabilité de l'ensemble du régime financier de l'État et des communes.

Plus juste, plus cohérente, plus équitable et plus transparente, la réforme entend apporter sa contribution au renforcement de la cohésion cantonale.

Enfin, grâce aux mesures connexes proposées, la présente réforme maintient et consolide le nécessaire effort de solidarité entre les communes avec notamment l'adaptation de l'effort péréquatif dans la péréquation des ressources. Elle reconnaît aussi de manière accrue le rôle déterminant joué par les communes industrielles dans l'accueil d'activités économiques et dans le développement du pôle d'innovation cantonal, cela à travers l'augmentation de la part de l'impôt communal sur les personnes morales redistribué selon le nombre d'emplois recensés dans la commune.

Des adaptations ne sont toutefois pas exclues à moyen terme, notamment en cas d'accroissement des écarts de ressources découlant de la réforme fiscale ou de modification dans le mode d'imposition des travailleurs frontaliers.

16. PROPOSITION DE CLASSEMENT DE POSTULATS ET MOTIONS DEPOSÉS EN LIEN AVEC LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE

Considérant que le présent rapport répond aux attentes de ces interventions parlementaires, le Conseil d'État sollicite le classement des motions, postulats et propositions de lois en suspens et reproduits sous annexe 11.

17. SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION

Une consultation des communes et des partis politiques a été menée du 9 juillet au 15 septembre 2018. 28 communes sur les 31 que compte notre République ont répondu, de même que l'Association des communes neuchâteloises (ACN) et le Réseau urbain neuchâtelois (RUN), ainsi que 7 partis politiques.

La quasi-totalité des communes ainsi que les partis politiques adhèrent à l'idée de réformer l'actuelle péréquation des charges. Ils soutiennent également l'idée de limiter la compensation des charges structurelles aux domaines générant des surcharges importantes et aux domaines de charges identifiés dans le rapport. Ils sont aussi favorables au mode de compensation vertical, par l'État, qui a été retenu pour compenser les surcharges de centre et de rayonnement en lieu et place d'une compensation de ces charges par les communes comme c'est le cas aujourd'hui.

Parmi les mesures de compensation proposées, celles dans l'éducation sont majoritairement soutenues. Toutefois nombre de communes regrettent la compensation intégrale des surcharges liées aux frais de traitement des enseignants proposée dans le rapport et déplorent l'absence de caractère incitatif de cette mesure. D'autres communes déplorent que la compensation proposée n'inclue pas d'autres surcharges liées à la situation sociale des élèves ou à d'autres charges que celles des traitements des enseignants. Dans le domaine de la compensation des surcharges de l'accueil extrafamilial des enfants, une majorité des communes et des partis adhèrent aux mesures proposées. Parmi les voix critiques, ici aussi, certaines communes déplorent l'ampleur de la compensation proposée, en particulier pour le domaine de l'accueil parascolaire, tandis que d'autres regrettent précisément la compensation seulement partielle de ces surcharges dans le projet.

Dans le domaine des routes, une majorité de communes ne contestent pas le mode de compensation proposée, mais réclament une compensation plus élevée au titre de la redistribution de la taxe sur les véhicules à moteur, laquelle ne fait pas partie de ce rapport mais de celui de la révision de la loi sur les routes et voies publiques. Des questions d'ordre organisationnel remettent aussi en question la responsabilité de l'entretien des routes cantonales en localité ou le transfert de certains tronçons de routes cantonales aux communes. Le mode de compensation proposé des charges de transports publics a été pour sa part soutenu par la grande majorité des communes et partis consultés. Comme déjà dit, la compensation proposée des charges de centre par l'attribution par l'État d'un montant attribué à chacun des deux pôles urbains a été soutenue par les communes et la majorité des partis. Les Villes de leur côté exposent que la compensation proposée est trop faible au regard des charges qu'elles assument en raison de leur fonction de centre de l'agglomération.

Enfin, si la quasi-unanimité des communes et des partis politiques se prononce pour l'abrogation de l'actuelle péréquation des charges, l'ajustement de l'effort péréquatif à la suppression de l'actuel indice de charge fiscal et la révision de la clé de répartition du fonds de redistribution de la part communale à l'IPM rencontrent l'opposition d'une part des communes, principalement en raison de l'absence d'intégration dans la présente réforme de celle de l'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts. Ces communes et un grand parti politique estiment qu'ils ne sauraient se prononcer sur l'accroissement de l'effort péréquatif tant et aussi longtemps que des éléments de distorsion dans la répartition des ressources intercommunales subsistent. De nombreuses communes estiment au surplus que le dispositif de soutien temporaire en faveur des petites communes durement affectées par la présente réforme devrait évoluer en un dispositif de soutien pérenne.

À la suite de la consultation, le Conseil d'État a modifié son projet initial sur plusieurs points :

- a) Le mode de calcul de la compensation des surcharges de l'accueil extrafamilial intègre une forme de franchise d'habitants, pour laquelle les communes ne participent pas à l'effort péréquatif. Ce seuil a été fixé à 500 habitants, qui sont retranchés de toutes les communes afin d'éviter des effets de seuils d'une part, et de façon à appliquer le même critère à l'ensemble des communes d'autre part.
- b) Dans le domaine des charges routières, vu les remarques formulées par les communes, le rapport ne tient plus compte de montants péréquatifs. Ces questions trouveront réponse dans le rapport que le Conseil d'État adressera au Parlement dans le cadre de la révision de la loi sur les routes et voies publiques.
- c) Dans le domaine des charges de centre enfin, le Conseil d'État a porté de 10 à 12 millions de francs par an le soutien accordé aux deux pôles urbains. Il tient aussi compte des remarques et des critiques exprimées quant au refus d'intégrer l'harmonisation de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts dans la présente réforme, en portant la part à redistribuer aux communes partenaires des syndicats intercommunaux actifs dans les domaines de la culture et des sports de 20 à 25%.

18. VOTE DU GRAND CONSEIL

La loi portant modification de la péréquation financière intercommunale entraîne pour l'État des dépenses annuelles de 12 millions de francs, au profit des prestations d'intérêt

général consenties par les Villes et les communes de l'agglomération dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports.

En vertu de l'article 36 de la loi sur les finances de l'État et des communes, la loi qui entraîne une dépense nouvelle renouvelable de plus de 700'000 francs par année doit être votée à la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Tel est le cas de la présente loi.

19. CONCLUSION

Après la phase d'évaluation du système, menée par le bureau d'analyses économiques BSS à Bâle, après le dépôt des propositions de réforme du bureau d'experts, après le rapport de la commission péréquation qui a dessiné les grandes lignes d'un projet de réforme de la péréquation, après l'intense travail mené avec les communes sur l'identification des domaines de surcharges structurelles et le mode de compensation privilégié, domaine par domaine, le Conseil d'État propose de réformer la péréquation des charges structurelles de manière fondamentale.

Cette réforme permet de substituer à l'actuel système fondé sur un indice synthétique figé et devenu obscur et opaque, avec des pondérations entre les indicateurs inexplicables, un système de compensation des charges structurelles domaine par domaine, dans quatre domaines de charges structurelles reconnues : les charges scolaires, les charges de l'accueil extrafamilial des enfants, les charges routières et celles de transports publics. La compensation des surcharges dans les domaines des charges scolaires et de l'accueil extrafamilial, selon des modalités propres à chacun des domaines, sera déterminée année et après année et variera au gré de l'évolution des surcharges assumées par les communes. Elle donnera lieu à des transferts financiers entre les communes. La compensation des surcharges dans le domaine routier et dans celui des transports publics ne donnera pas lieu à des transferts financiers de commune à commune. Elle intervient par l'intermédiaire de la participation des communes au pot commun des transports publics (selon LTP) et sera réévaluée dans le cadre de la révision de la LRVP pour ce qui est des charges routières, ceci à la lumière de la consultation. Enfin, la compensation horizontale, contestée, des charges de centres assumées par les villes dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports sera abandonnée au profit d'une reconnaissance par l'État à hauteur de 12 millions de francs l'an, dans l'intérêt cantonal.

Le projet de rapport permet enfin, grâce à l'abandon des critères réputés inadéquats de l'actuelle péréquation des surcharges structurelles, de corriger les lacunes et inadéquations de l'actuelle péréquation des charges structurelles relevées tant par le rapport BSS que par d'autres experts et répond aux critiques exprimées lors de la consultation menée en 2014 sur le rapport de la commission péréquation du Grand Conseil. Il permet aussi, et ce n'est pas le moindre de ses mérites, de simplifier grandement les formules de calcul et accroît de ce fait sa lisibilité et son acceptation par la population. Il maintient enfin l'effort péréquatif consenti en faveur des communes financièrement les plus faibles à travers le renforcement de la péréquation des ressources, qui fait suite à l'abandon du critère réputé inadéquat de l'indice de charge fiscale, tout en diminuant l'enveloppe de la péréquation des charges structurelles, afin de tenir compte des transferts de charges et de revenus intervenus ces dernières années entre l'État et les communes. Enfin il reconnaît les charges assumées par les villes dans

l'intérêt de l'ensemble du canton dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports et en transfère le financement des communes à l'État, ce qui est conforme à la nature de ces charges, à la pratique de nombreux autres cantons, aux préconisations des experts, au postulat de la commission péréquation déposé en 2013 et aux volontés exprimées par les Chambres fédérales dans le cadre de la réforme de la fiscalité des entreprises.

Plus juste, plus cohérente, plus équitable et plus transparente, la réforme comporte aussi un volet sur l'abandon du projet d'harmonisation de la clé de répartition de l'impôt des frontaliers avec celle des autres impôts entre l'État et les communes au nom des conséquences de cette mesure sur les communes frontalières. Ainsi, elle entend apporter sa contribution au renforcement de la cohésion cantonale.

Elle s'inscrit aussi parfaitement dans le sillage de la vision du Conseil d'État relatif à un espace dans lequel chacun des territoires a une place et un rôle spécifique qui aide le canton à rayonner à l'intérieur et vers l'extérieur.

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

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

Neuchâtel, le 14 novembre 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant révision du volet des charges de la péréquation financière intercommunale

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 14 novembre 2018
décrète :*

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

Art. 9, al. 2

²Le taux de réduction des écarts est fixée à 40%.

Titre du chapitre 3

Reconnaissance et compensation des charges de centres assumées par les Villes dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports

Art. 10

Abrogé

Art. 11

¹Une dotation annuelle de six millions de francs est accordée conjointement aux deux Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle.

²Les deux Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle établissent par convention la répartition entre elles de ladite dotation et en informent le Conseil d'État.

³Une dotation annuelle de six millions de francs est accordée à la Ville de Neuchâtel, charge à elle de répartir 25% de cette somme, soit un million et demi de francs par an, en faveur des syndicats intercommunaux actifs en matière de culture et de sports. Elle en informera le Conseil d'État.

⁴La dotation visée aux alinéas premier et 3 sera adaptée à l'évolution de l'indice des prix à la consommation l'année qui suit celle au cours de laquelle l'indice de référence du mois de mai aura augmenté de plus de 5% par rapport à son niveau déterminant lors de l'entrée en vigueur de la mesure ou de sa dernière adaptation. Elle sera financée par le budget du compte de résultats de l'État.

Art. 12 à 22

Abrogés

Art. 23, al. 1

¹Le 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. 24, al. 1

¹L'indice des ressources fiscales harmonisées est déterminé ... (*fin de phrase inchangée*).

Art. 28

Abrogé

Art. 2 La loi sur le fonds d'aide aux communes, du 3 décembre 2001, est modifiée comme suit :

Art. 10bis (nouveau)

¹Durant une période transitoire s'étendant entre 2020 et 2023, les communes que la réforme du volet des charges de la péréquation financière intercommunale mettrait en graves difficultés financières pourront bénéficier d'une aide de fonctionnement extraordinaire.

²Seules peuvent bénéficier de cette aide de fonctionnement extraordinaire les communes dont le coefficient d'impôt atteint au moins le niveau fixé par le règlement d'exécution de la présente loi pour les aides d'investissement.

Art. 3 La loi sur l'accueil des enfants, du 28 septembre 2010, est modifiée comme suit :

Art 9, al. 2 (nouveau)

²Le service peut émettre des directives.

Art. 24a Répartition entre les communes (nouveau)

¹Le 80% des charges relatives à l'accueil extrafamilial préscolaire et parascolaire est réparti entre les communes.

²La répartition est fondée pour moitié sur le nombre d'habitants par commune et pour moitié sur le nombre de journées d'accueil extrafamilial facturées par commune.

³Les données de la plateforme informatique de gestion de l'accueil extrafamilial (ETIC-AEF) sont déterminantes pour définir le montant des charges communales relatives à l'accueil extrafamilial préscolaire et parascolaire.

⁴Le décompte de l'année *n* est établi sur la base des données de l'année *n-2*.

⁵La population prise en compte correspond à la population résidente selon le recensement cantonal de l'année n-2. Le nombre d'habitants par commune pris en compte est diminué de 500.

⁶Le service calcule la répartition chaque année.

Art. 4 La loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984, est modifiée comme suit :

Art. 45b Répartition des charges liées au traitement des enseignants entre les communes (nouveau)

¹Les communes membres de cercles scolaires dont les charges nettes relatives au traitement et à la prévoyance professionnelle du personnel enseignant sont inférieures à la moyenne de l'ensemble des cercles scolaires alimentent le fonds de péréquation des charges scolaires en fonction de leur population et de l'écart des charges nettes précitées par rapport à la moyenne de l'ensemble des cercles scolaires.

²Les communes membres de cercles scolaires dont les charges nettes relatives au traitement et à la prévoyance professionnelle du personnel enseignant sont supérieures à la moyenne de l'ensemble des cercles scolaires bénéficient des transferts du fonds de péréquation des charges scolaires en fonction de leur population et de l'écart des charges nettes précitées par rapport à la moyenne de l'ensemble des cercles scolaires.

³La population prise en compte pour les communes dont les élèves fréquentent deux ou plusieurs cercles scolaires est proportionnelle à la répartition entre les différents cercles scolaires des élèves domiciliés dans la commune.

⁴Elle correspond à la population résidente selon le recensement cantonal.

⁵Le décompte de l'année n est établi sur la base des données de l'année n-2.

Art. 5 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. 4 et 5

⁴Pour les années 2018 et suivantes, le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques ... *(fin de phrase inchangée)*.

⁵*Abrogé*

Art. 2, al. 3bis, 3ter et 4

^{3bis}*(Début de phrase inchangé) ... pour les années 2018 et suivantes au niveau des coefficients fixés par les Conseils généraux pour 2018 ... (fin de phrase inchangée)*.

^{3ter}*Abrogé*

⁴Abrogé

Art. 6 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. 4 et 5

⁴Pour les années 2018 et suivantes, le coefficient de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales ... (*fin de phrase inchangée*).

⁵Abrogé

Art. 2, al. 4 et 5

⁴Pour les années 2018 et suivantes, le coefficient de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales ... (*fin de phrase inchangée*).

⁵Abrogé

Art. 7 La loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes, du 2 décembre 2013, est modifiée comme suit :

Article premier, al. 1

¹(*Début de phrase inchangé*) ... est redistribué entre toutes les communes en proportion du nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'elles.

Art. 8 Le décret approuvant une modification apportée à l'accord signé le 11 avril 1983 par le Conseil fédéral et par le Gouvernement de la République française relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers d'une part, concernant la compensation financière prévue par cet accord d'autre part, du 24 mars 1986, est modifié comme suit :

Art. 2, al. 1, 4, 5 et 6

¹L'État participe à raison de 25% à la compensation financière versée par la France en vertu des articles 2 et 3 de l'accord.

Alinéas 4 à 6

Abrogés

Art. 3, al. 1, 3 et 4

¹La compensation financière versée par l'État à la France en vertu des articles 2 et 3 de l'accord est prise en charge à raison de 75% par la commune du domicile.

Alinéas 3 et 4

Abrogés

Art. 9 En cas de rejet par le peuple suisse de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), du 28 septembre 2018, ou en cas de rejet, par le Grand Conseil ou par le peuple, d'un des projets de loi constituant le projet de réforme de la fiscalité des personnes morales et des personnes physiques et de la péréquation financière intercommunale, présenté en 2018 par le Conseil d'État, ce dernier présentera au Grand Conseil un rapport accompagné des propositions de mesures jugées nécessaires pour rééquilibrer la réforme au niveau cantonal.

Art. 10 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

³Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,

Compensation des charges scolaires (déterminées par cercle en CHF et en CHF/hab.)

coût des traitements des enseignants par élève - part communale (env. 55%)

selon compte 2017

Nombre d'élèves	Total	EOREN	CESCOLE	CSRC	JJR	CSV	CSLL	EOCF
Cycle 1	7'056	2'368	677	558	478	788	522	1'665
Cycle 2	7'281	2'514	682	572	470	827	528	1'688
Cycle 3	5'625	2'004	555	389	335	587	444	1'311
Total	19'962	6'886	1'914	1'519	1'283	2'202	1'494	4'664

Traitements des enseignants en CHF - part des cercles

Cycle 1	27'974'299	9'768'914	2'346'068	2'000'667	1'989'716	3'272'693	2'082'770	6'513'469
Cycle 2	35'918'653	11'983'555	3'382'814	3'032'457	2'451'766	3'962'983	2'667'724	8'437'353
Cycle 3	41'547'713	14'931'510	3'803'379	3'035'527	2'701'456	4'130'543	3'076'293	9'869'005
Total	105'440'665	36'683'979	9'532'261	8'068'651	7'142'938	11'366'219	7'826'788	24'819'828

Coût des traitements des enseignants (cercle) par élève en CHF

Cycle 1	3'965	4'125	3'465	3'585	4'163	4'153	3'990	3'912
Cycle 2	4'933	4'767	4'960	5'301	5'217	4'792	5'053	4'998
Cycle 3	7'386	7'451	6'853	7'803	8'064	7'037	6'929	7'528
Total	5'282	5'327	4'980	5'312	5'567	5'162	5'239	5'322

cercles placés sous la direction d'un conseil communal

cercles placés sous la responsabilité d'un comité scolaire

nombre élèves / 1000 habitants	112.2	107.3	114.0	113.8	107.3	126.4	114.6	113.4
---------------------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

1) Modèle péréquatif simple: PAR HABITANT

	Total	EOREN	CESCOLE	CSRC	JJR	CSV	CSLL	EOCF
Traitements des enseignants 2017 en CHF par cercle (part communale)	105'440'665	36'683'979	9'532'261	8'068'651	7'142'938	11'366'219	7'826'788	24'819'828
Population des cercles 2017	177'862	64'197	16'792	13'346	11'952	17'414	13'039	41'122
Traitements des enseignants 2017 par cercle et par hab.	592.8	571.4	567.7	604.6	597.6	652.7	600.3	603.6
Montant à recevoir (+) ou à rétrocéder (-) pour harmoniser ce coût par hab		-21.39	-25.16	11.75	4.81	59.88	7.44	10.74
Montant à recevoir (+) ou à rétrocéder (-) pour harmoniser ce coût (2017)		-1'373'472	-422'421	156'837	57'519	1'042'801	96'970	441'765
TOTAL à charge de la commune	105'440'665	38'057'451	9'954'682	7'911'814	7'085'419	10'323'418	7'729'818	24'378'063

Compensation des charges scolaires (répartition de la population par cercles scolaires)

Recensement cantonal de la population au 31 décembre 2017		31.12.2017		CERCLES									
Cortailod	382	CESCOLE											
Boudry	6'129	CESCOLE											
Rochefort	1'267	CESCOLE											
Milvignes	9'014	CESCOLE											
	16'792	Total CESCOLE		<u>La Brévine</u>	JJR	élèves					la population		
La Brévine	537	CSLL				3	7%				44	7%	
La Chaux-du-Milieu	495	CSLL				36	86%				537	86%	
Le Cerneux-Péquignot	317	CSLL				3	7%				44	7%	
Le Locle	10'382	CSLL				42	100%				625	100%	
Brot-Plamboz	263	CSLL											
Les Brenets	1'044	CSLL											
	13'038	Total CSLL											
Cortailod	4'390	CSRC		<u>Cortailod</u>	CESCOLE	élèves					la population		
La Grande Béroche	8'956	CSRC				47	8%				382	8%	
	13'346	Total CSRC				514	92%				4390	92%	
Valangin	505	CSVR				561	100%				4772	100%	
Val-de-Ruz	16'909	CSVR											
	17'414	Total CSVR		Selon modèle									
La Sagne	966	EOCF		EOREN	CESCOLE	CSRC	JJR	CSVR	CSLL	EOCF			
Les Ponts-de-Martel	1'274	EOCF		64'197	16'792	13'346	11'952	17'414	13'039	41'122			
La Brévine	44	EOCF											
La Chaux-de-Fonds	38'633	EOCF											
Les Planchettes	205	EOCF											
	41'122	Total EOCF											
Corcelles-Cormondrèche	4'741	EOREN											
Cornaux	1'585	EOREN											
Cressier	1'873	EOREN											
Enges	273	EOREN											
Hauterive	2'650	EOREN											
La Tène	4'963	EOREN											
Le Landeron	4'645	EOREN											
Lignières	954	EOREN											
Neuchâtel	33'466	EOREN											
Peseux	5'820	EOREN											
Saint-Blaise	3'227	EOREN											
	64'197	Total EOREN											
La Brévine	44	JJR											
La Côte-aux-Fées	435	JJR											
Les Verrières	720	JJR											
Val-de-Travers	10'754	JJR											
	11'953	Total JJR											
	177'862	Total général											

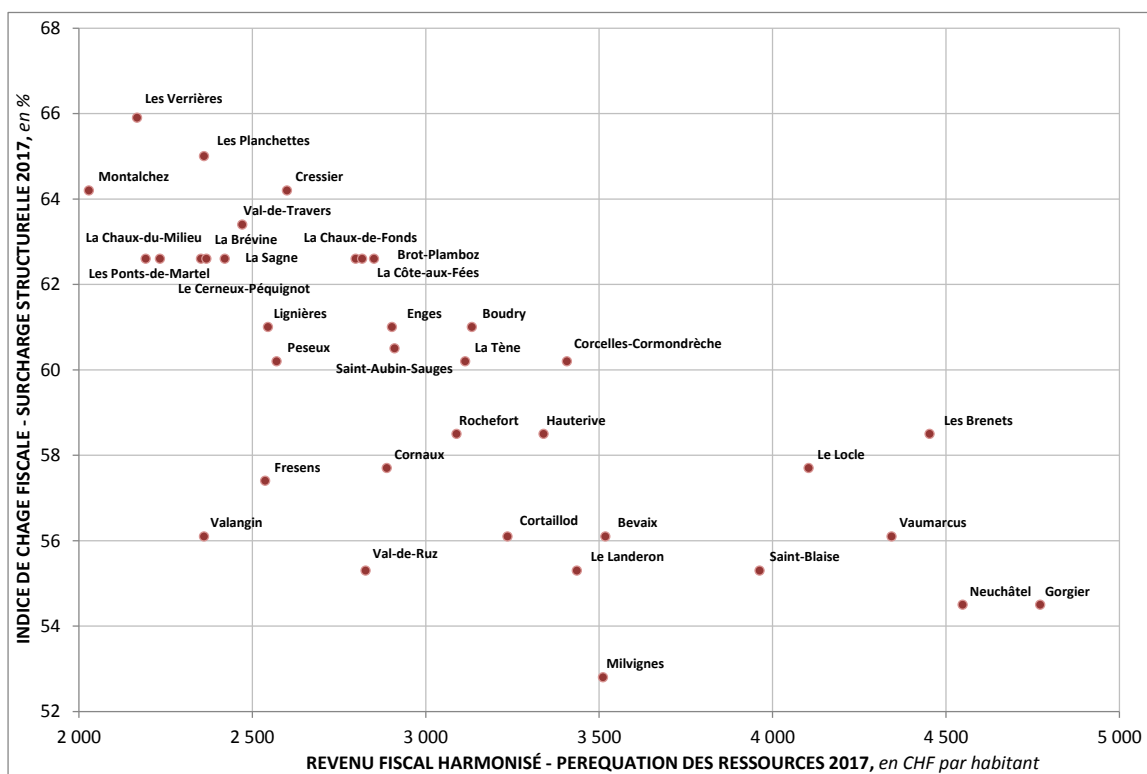
Source: Recensement cantonal de la population 2016 et 2017 (RCP)

Transports publics : incidence péréquative de la modification de la clé de répartition intercommunale du pot commun des transports en vigueur en 2018 (en CHF)

Base de calcul: B2018, population au 31.12.2017 et offre de transport 2018.

	Répartition: 25% population/75% points qualités	Répartition: 40% population/60% points qualités	Delta en CHF	Delta en %
Boudry	958'912	955'607	-3'304	-0.34%
Corcelles-Cormondrèche	845'718	822'369	-23'349	-2.76%
Cornaux	103'352	131'423	28'071	27.16%
Cortailod	351'040	427'580	76'540	21.80%
Cressier (NE)	122'907	155'924	33'017	26.86%
Enges	12'801	18'636	5'835	45.58%
Hauterive (NE)	691'333	634'558	-56'774	-8.21%
Grande Béroche	597'129	753'117	155'987	26.12%
La Tène	1'006'323	957'680	-48'643	-4.83%
Le Landeron	258'217	349'416	91'199	35.32%
Lignières	45'465	65'709	20'244	44.53%
Milvignes	901'788	998'627	96'839	10.74%
Neuchâtel	10'137'627	9'139'242	-998'385	-9.85%
Peseux	649'852	698'857	49'005	7.54%
Rochefort	175'705	179'527	3'822	2.17%
Saint-Blaise	816'746	752'633	-64'113	-7.85%
Brot-Plamboz	13'521	18'905	5'383	39.82%
La Brévine	40'599	51'699	11'100	27.34%
La Chaux-de-Fonds	5'477'441	5'569'988	92'547	1.69%
La Chaux-du-Milieu	31'665	40'554	8'889	28.07%
La Sagne	65'018	81'721	16'703	25.69%
Le Cerneux-Péquignot	16'707	23'114	6'407	38.35%
Le Locle	1'484'446	1'506'822	22'376	1.51%
Les Brenets	74'101	91'385	17'285	23.33%
Les Planchettes	9'829	14'168	4'338	44.13%
Les Ponts-de-Martel	101'256	120'183	18'927	18.69%
Valangin	34'077	42'792	8'714	25.57%
Val-de-Ruz	1'337'258	1'589'789	252'531	18.88%
La Côte-aux-Fées	21'693	30'731	9'038	41.67%
Les Verrières	41'953	55'703	13'751	32.78%
Val-de-Travers	923'420	1'069'441	146'021	15.81%
	27'347'900	27'347'900	-	-

Tableau présentant la corrélation entre l'indice de charge fiscale et celui des ressources fiscales



Incidence de la modification de l'effort péréquatif de 33.33% (avant réforme avec FDS IPM 70/15/15) à 40% (après réforme y compris prise en compte de la modification de la clé de répartition du fonds IPM (70/30/0) (en CHF)

				PEREQUATION DES RESSOURCES / Base comptes 2016		
Num STAT	Num SCCO	Num OLD	Communes	Résultat av réforme (33.3%)	Résultat après réforme (40%)	Différence
1	11	10	Boudry	-39'808	-53'284	-13'476
2	16	14	Corcelles-Cormondrèche	-3'639	8'643	12'282
3	6	5	Cornaux	209'166	263'148	53'982
4	12	11	Cortailod	31'945	65'557	33'612
5	7	6	Cressier	554'885	652'362	97'477
6	8	7	Enges	20'601	32'107	11'506
7	2	2	Hauterive	-12'428	-1'150	11'277
8	76	16	La Grande-Béroche	-418'472	-389'901	28'571
9	71	4	La Tène	210'007	173'500	-36'506
10	9	8	Le Landeron	-324'749	-307'017	17'733
11	10	9	Lignièrès	312'614	403'259	90'645
12	73	12	Milvignes	-334'290	-290'596	43'694
13	1	1	Neuchâtel	-14'273'732	-17'617'777	-3'344'045
14	15	13	Peseux	1'568'010	2'021'031	453'020
15	75	15	Rochefort	22'846	48'632	25'786
16	3	3	Saint-Blaise	-772'588	-854'576	-81'988
17	59	28	Brot-Plamboz	41'438	52'924	11'486
18	56	25	La Brévine	248'264	303'210	54'946
19	60	29	La Chaux-de-Fonds	6'262'881	7'179'010	916'129
20	57	26	La Chaux-du-Milieu	221'999	285'881	63'883
21	62	31	La Sagne	316'995	400'017	83'022
22	55	24	Le Cerneux-Péquignot	144'618	181'761	37'144
23	53	22	Le Locle	-1'074'332	-1'404'827	-330'495
24	54	23	Les Brenets	-393'770	-491'377	-97'608
25	61	30	Les Planchettes	42'860	55'991	13'131
26	58	27	Les Ponts-de-Martel	668'066	831'275	163'209
27	49	21	Valangin	177'650	232'012	54'362
28	74	20	Val-de-Ruz	2'693'018	3'452'654	759'636
29	33	18	La Côte-aux-Fées	78'143	87'696	9'552
30	35	19	Les Verrières	298'009	376'582	78'573
31	72	17	Val-de-Travers	3'523'795	4'303'253	779'458
TOTAL				17'647'807	21'410'505	3'762'698
				Bases: comptes 2016		
				Taux appliqué:		
				40.00%		

Incidence de la modification de la clé de répartition du fonds IPM (passage de 70/15/15 à 70/30/0) (en CHF)

Encaissements Fonds IPM - 2016		OFS 2014		70 / 30	
Commune	Fds IPM 2016 = péréquation	Nombre d'emplois EPT 2014	Emplois EPT 2014, en %	Répartition IPM selon EPT	Ecart
Boudry	960'854.97	3'064.87	3.56%	1'000'026.16	39'171.19
Corcelles-Cormondrèche	553'607.97	1'109.15	1.29%	361'900.84	-191'707.14
Cornaux	224'761.18	608.88	0.71%	198'669.41	-26'091.76
Cortailod	620'419.63	1'498.89	1.74%	489'067.79	-131'351.84
Cressier	317'018.47	1'018.01	1.18%	332'163.07	15'144.60
Enges	26'236.30	28.58	0.03%	9'325.27	-16'911.03
Hauterive	293'910.54	528.40	0.61%	172'409.86	-121'500.67
La Grande Béroche	1'095'646.24	2'340.43	2.72%	763'651.06	-331'995.18
La Tène	1'015'620.10	3'828.64	4.45%	1'249'234.11	233'614.01
Le Landeron	508'287.90	914.85	1.06%	298'503.34	-209'784.56
Lignières	108'979.25	202.27	0.23%	65'998.00	-42'981.25
Milvignes	1'052'332.62	2'112.58	2.45%	689'306.65	-363'025.97
Neuchâtel	6'649'303.49	24'508.63	28.46%	7'996'838.73	1'347'535.24
Peseux	704'009.11	1'458.66	1.69%	475'941.28	-228'067.83
Rochefort	121'953.13	151.97	0.18%	49'585.78	-72'367.35
Saint-Blaise	414'627.28	982.15	1.14%	320'462.43	-94'164.85
Brot-Plamboz	35'868.99	90.52	0.11%	29'535.47	-6'333.52
La Brévine	89'965.35	247.40	0.29%	80'723.32	-9'242.03
La Chaux-de-Fonds	6'682'130.36	22'158.24	25.73%	7'229'937.86	547'807.49
La Chaux-du-Milieu	51'877.84	76.68	0.09%	25'019.66	-26'858.18
La Sagne	120'089.59	273.75	0.32%	89'320.97	-30'768.62
Le Cerneux-Péquignot	39'980.15	86.28	0.10%	28'152.01	-11'828.14
Le Locle	1'990'968.01	7'172.98	8.33%	2'340'447.60	349'479.59
Les Brenets	210'845.79	789.99	0.92%	257'763.19	46'917.40
Les Planchettes	24'315.99	50.11	0.06%	16'350.22	-7'965.77
Les Ponts-de-Martel	162'355.53	370.18	0.43%	120'784.79	-41'570.74
Valangin	51'714.77	73.75	0.09%	24'063.64	-27'651.13
Val-de-Ruz	2'220'536.50	5'486.07	6.37%	1'790'031.39	-430'505.10
La Côte-aux-Fées	81'260.65	279.95	0.33%	91'343.95	10'083.30
Les Verrières	83'678.85	172.67	0.20%	56'339.92	-27'338.93
Val-de-Travers	1'585'207.38	4'430.05	5.14%	1'445'466.17	-139'741.22
Total des communes	28'098'363.94	86'115.58	100%	28'098'363.94	0.00

Péréquation des charges - Effets des projets de réformes par commune et par hab.

Num STAT	Num SCCO	Num OLD	Communes	PEREQ DES CHARGES SCOLAIRES (CERCLES)		PEREQ DES CHARGES PRE-PARA-SCOLAIRES		PEREQUATION CHARGES ROUTIERES		PEREQUATION CHARGES TRSP PUBLICS	
				Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.) DéT2017	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)
1	11	10	Boudry	-154'206	-25.16	152'416	26.04			3'304	0.54
2	16	14	Corcelles-Cormondrèche	-101'410	-21.39	-74'108	-15.66			23'349	4.92
3	6	5	Cornaux	-33'903	-21.39	53'665	33.69			-28'071	-17.71
4	12	11	Cortailod	41'971	8.80	-140'864	-29.51			-76'540	-16.04
5	7	6	Cressier	-40'063	-21.39	81'158	42.34			-33'017	-17.63
6	8	7	Enges	-5'839	-21.39	0	0.00			-5'835	-21.37
7	2	2	Hauterive	-56'684	-21.39	62'845	23.82			56'774	21.42
8	76	16	La Grande-Béroche	105'233	11.75	-163'663	-18.05			-155'987	-17.42
9	71	4	La Tène	-106'159	-21.39	-29'675	-5.98			48'643	9.80
10	9	8	Le Landeron	-99'357	-21.39	-111'142	-24.37			-91'199	-19.63
11	10	9	Lignières	-20'406	-21.39	-7'757	-8.04			-20'244	-21.22
12	73	12	Milvignes	-226'792	-25.16	-175'160	-19.49			-96'839	-10.74
13	1	1	Neuchâtel	-715'838	-21.39	-344'566	-10.23			998'385	29.83
14	15	13	Peseux	-124'490	-21.39	129'073	21.81			-49'005	-8.42
15	75	15	Rochefort	-31'878	-25.16	-14'810	-12.00			-3'822	-3.02
16	3	3	Saint-Blaise	-69'026	-21.39	-26'402	-8.17			64'113	19.87
17	59	28	Brot-Plamboz	1'957	7.44	0	0.00			-5'383	-20.47
18	56	25	La Brévine	4'666	7.47	-744	-1.18			-11'100	-17.76
19	60	29	La Chaux-de-Fonds	414'918	10.74	541'178	13.89			-92'547	-2.40
20	57	26	La Chaux-du-Milieu	3'683	7.44	0	0.00			-8'889	-17.96
21	62	31	La Sagne	10'375	10.74	10'667	11.14			-16'703	-17.29
22	55	24	Le Cerneux-Péquignot	2'358	7.44	0	0.00			-6'407	-20.21
23	53	22	Le Locle	77'242	7.44	119'903	11.50			-22'376	-2.16
24	54	23	Les Brenets	7'767	7.44	38'275	36.77			-17'285	-16.56
25	61	30	Les Planchettes	2'202	10.74	0	0.00			-4'338	-21.16
26	58	27	Les Ponts-de-Martel	13'683	10.74	32'113	24.80			-18'927	-14.86
27	49	21	Valangin	30'239	59.88	84'402	167.46			-8'714	-17.26
28	74	20	Val-de-Ruz	1'012'511	59.88	-166'583	-9.90			-252'531	-14.93
29	33	18	La Côte-aux-Fées	2'092	4.81	0	0.00			-9'038	-20.78
30	35	19	Les Verrières	3'463	4.81	3'719	5.28			-13'751	-19.10
31	72	17	Val-de-Travers	51'727	4.81	-53'940	-4.92			-146'020	-13.58
TOTAL				38		0		0		0	
Montants des fonds péréquatifs				Montants des fonds péréquatifs				Montants des fonds péréquatifs			
Base comptes 2017 (DEF)				Base ETIC AEF 2017 /100% journée d'accueil				Base projet DDTE 2018			

SYNTHESE DES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ET.

Num STAT	Num SCCO	Num OLD	Communes	SUPPRESSION PEREQUATION CHARGES		PEREQ RESSOURCE 33.33% à 40%		PEREQ CHARGES CULTURE + SPORT + CENTRE 12 M		COMPENSATION CHARGES STRUCTURELLES		FONDS IPM 70/30/0		BILAN SYNTHESE DES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT	
				Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)	Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)
1	11	10	Boudry	178'709	30.53	-13'476	-2.30	48'600	8.30	1'515	0	39'171	6.69	254'519	43.49
2	16	14	Corcelles-Cormondrèche	428'435	90.52	12'282	2.59	85'200	18.00	-152'169	-32	-191'707	-40.50	182'041	38.46
3	6	5	Cornaux	245'491	154.11	53'982	33.89	8'400	5.27	-8'309	-5	-26'092	-16.38	273'472	171.67
4	12	11	Cortailod	1'167'964	244.65	33'612	7.04	37'200	7.79	-175'433	-37	-131'952	-27.51	931'991	195.22
5	7	6	Cressier	-44'321	-23.12	97'477	50.85		0.00	8'078	4	15'145	7.90	76'378	39.84
6	8	7	Enges	1'463	5.34	11'506	41.99		0.00	-11'674	-43	-16'911	-61.72	-15'616	-56.99
7	2	2	Hauterive	395'647	149.98	11'277	4.27	50'100	18.99	62'935	24	-121'501	-46.06	398'459	151.05
8	76	16	La Grande-Béroche	1'356'748	149.65	28'571	3.15	34'200	3.77	-214'417	-24	-331'995	-36.62	873'106	96.31
9	71	4	La Tène	385'770	77.68	-36'506	-7.35	42'000	8.46	-87'191	-18	233'614	47.04	537'687	108.27
10	9	8	Le Landeron	950'454	208.43	17'733	3.89		0.00	-301'698	-66	-209'785	-46.01	456'705	100.15
11	10	9	Lignières	-3'604	-3.74	90'645	93.93		0.00	-48'407	-50	-42'981	-44.54	-4'347	-4.51
12	73	12	Milvignes	3'199'987	356.03	43'694	4.86	153'900	17.12	-498'791	-55	-363'026	-40.39	2'535'764	282.13
13	1	1	Neuchâtel	-3'560'944	-105.77	-3'344'045	-99.32	5'352'000	158.96	-62'019	-2	1'347'535	40.02	-267'472	-7.94
14	15	13	Peseux	585'338	98.89	453'020	76.54	123'300	20.83	-44'422	-8	-228'068	-38.53	889'169	150.22
15	75	15	Rochefort	108'984	88.32	25'786	20.90		0.00	-50'510	-41	-72'367	-58.64	11'893	9.64
16	3	3	Saint-Blaise	915'437	283.33	-81'988	-25.38	65'100	20.15	-31'314	-10	-94'165	-29.14	773'070	239.27
17	59	28	Brot-Plamboz	-5'994	-22.37	11'486	42.86		0.00	-3'426	-13	-6'334	-23.63	-4'268	-15.92
18	56	25	La Brévine	-23'962	-38.03	54'946	87.22		0.00	-7'178	-11	-9'242	-14.67	14'565	23.12
19	60	29	La Chau-de-Fonds	-7'856'000	-201.67	916'129	23.52	4'733'389	121.51	863'549	22	547'807	14.06	-795'125	-20.41
20	57	26	La Chau-du-Milleu	-12'919	-25.84	63'883	127.77		0.00	-5'206	-10	-26'858	-53.72	18'900	37.80
21	62	31	La Sagne	-21'096	-22.02	83'022	86.66		0.00	4'339	5	-30'769	-32.12	35'497	37.05
22	55	24	Le Cerneux-Péquignot	-9'797	-29.78	37'144	112.90		0.00	-4'049	-12	-11'828	-35.95	11'470	34.86
23	53	22	Le Locle	-814'802	-78.17	-330'495	-31.71	1'266'611	121.51	174'769	17	349'480	33.53	645'563	61.93
24	54	23	Les Brenets	-22'931	-22.03	-97'608	-93.76		0.00	28'758	28	46'917	45.07	-44'863	-43.10
25	61	30	Les Planchettes	-14'818	-72.28	13'131	64.06		0.00	-2'136	-10	-7'966	-38.86	-11'789	-57.51
26	58	27	Les Ponts-de-Martel	-31'252	-24.13	163'209	126.03		0.00	26'869	21	-41'571	-32.10	117'255	90.54
27	49	21	Valangin	122'148	242.36	54'362	107.86		0.00	105'927	210	-27'651	-54.86	254'786	505.53
28	74	20	Val-de-Ruz	3'044'008	180.81	759'636	45.12		0.00	593'397	35	-430'505	-25.57	3'966'536	235.61
29	33	18	La Côte-aux-Fées	-22'844	-50.54	9'552	21.13		0.00	-6'946	-15	10'083	22.31	-10'154	-22.47
30	35	19	Les Verrières	-66'860	-94.84	78'573	111.45		0.00	-6'568	-9	-27'339	-38.78	-22'195	-31.48
31	72	17	Val-de-Travers	-574'441	-52.44	779'458	71.16		0.00	-148'233	-14	-139'741	-12.76	-82'958	-7.57
TOTAL				0	0.00	0	0.00	12'000'000	67.25	38	0			12'000'038	67.25
Montants des fonds péréquatifs				Montants des fonds péréquatifs				Montants des fonds péréquatifs				Montants des fonds péréquatifs			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercommunaux				Base: dernières bases disponibles			
Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base: Comptes 2016 (av et après réforme)				Base comptes 2016 syndicats intercomm							

Num STAT	Num SCCO	Num OLD	Communes
1	11	10	Boudry
2	16	14	Corcelles-Cormondrèche
3	6	5	Cornaux
4	12	11	Cortailod
5	7	6	Cressier
6	8	7	Enges
7	2	2	Hauterive
8	76	16	La Grande-Béroche
9	71	4	La Tène
10	9	8	Le Landeron
11	10	9	Lignièrès
12	73	12	Milvignes
13	1	1	Neuchâtel
14	15	13	Peseux
15	75	15	Rochefort
16	3	3	Saint-Blaise
17	59	28	Brot-Plamboz
18	56	25	La Brévine
19	60	29	La Chaux-de-Fonds
20	57	26	La Chaux-du-Milieu
21	62	31	La Sagne
22	55	24	Le Cerneux-Péquignot
23	53	22	Le Locle
24	54	23	Les Brenets
25	61	30	Les Planchettes
26	58	27	Les Ponts-de-Martel
27	49	21	Valangin
28	74	20	Val-de-Ruz
29	33	18	La Côte-aux-Fées
30	35	19	Les Verrières
31	72	17	Val-de-Travers
TOTAL			

BILAN DE SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)
254'519	43.49
182'041	38.46
273'472	171.67
931'991	195.22
76'378	39.84
-15'616	-56.99
398'459	151.05
873'106	96.31
537'687	108.27
456'705	100.15
-4'347	-4.51
2'535'764	282.13
-267'472	-7.94
889'169	150.22
11'893	9.64
773'070	239.27
-4'268	-15.92
14'565	23.12
-795'125	-20.41
18'900	37.80
35'497	37.05
11'470	34.86
645'563	61.93
-44'863	-43.10
-11'789	-57.51
117'255	90.54
254'786	505.53
3'966'536	235.61
-10'154	-22.47
-22'195	-31.48
-82'958	-7.57
12'000'038	67

Montants des fonds péréquatifs
Base: comptes 2016 (av et après réforme)

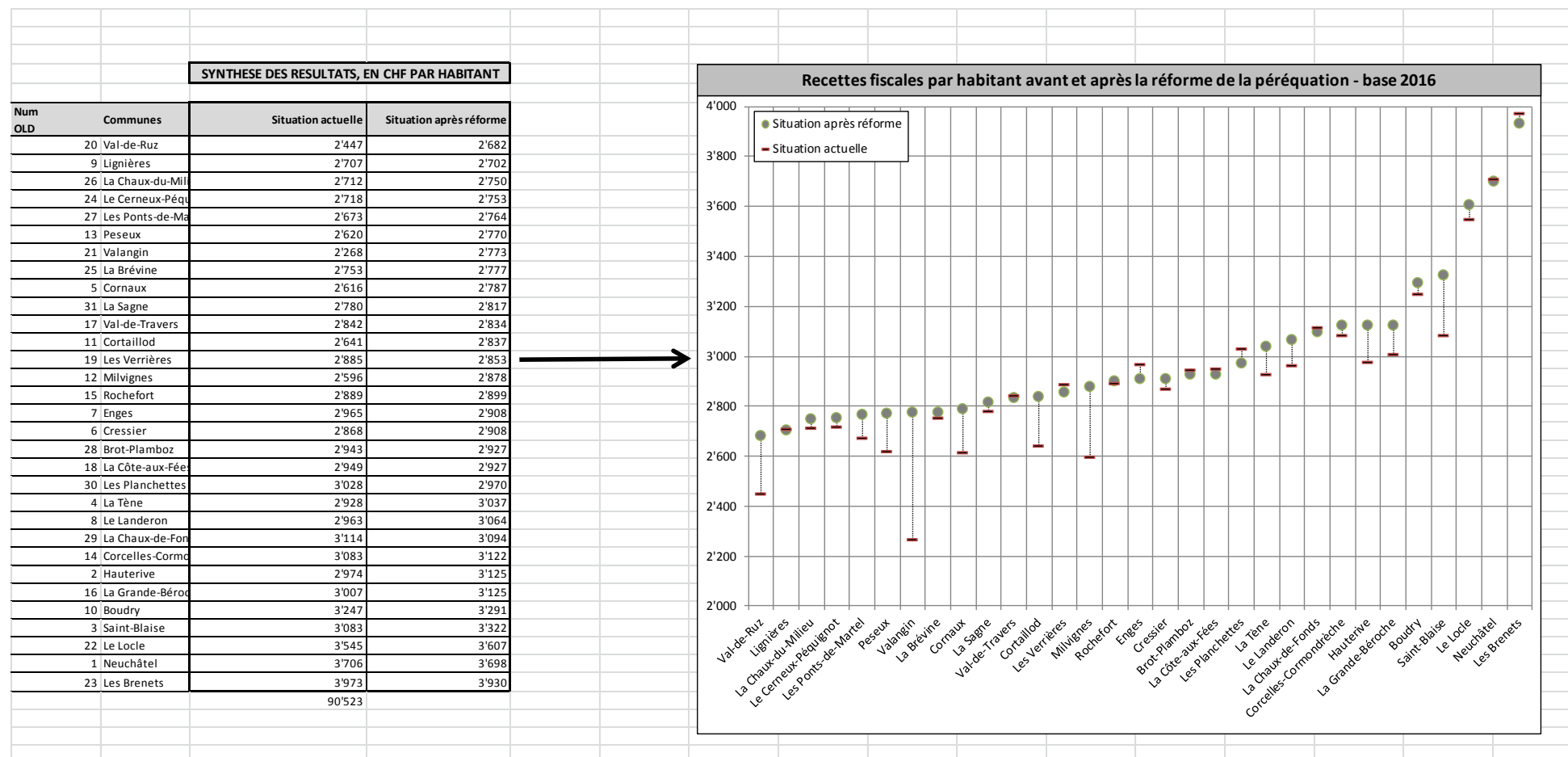
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ÉTAT AVEC HARMONISATION IMPÔT FRONTALIERS

Par commune (CHF)	Par hab. (CHF/hab.)
414'975	71.00
488'651	103.24
314'568	197.47
1'164'189	243.86
74'920	39.08
-5'925	-21.62
593'619	225.03
1'333'728	147.11
679'592	136.85
712'594	156.27
9	0.01
3'019'678	335.97
519'623	15.43
922'516	155.86
70'216	56.90
898'150	277.98
-2'614	-9.76
2'905	4.61
-2'695'721	-69.20
12'538	25.08
18'390	19.20
8'044	24.45
-1'245'494	-119.48
-278'930	-267.94
-9'370	-45.71
88'921	68.66
256'069	508.07
3'962'262	235.36
-59'501	-131.64
-40'135	-56.93
-508'459	-46.42
10'710'007	

Montants des fonds péréquatifs
Base: comptes 2016 (av et après réforme) et derniers chiffres disponibles pour les charges

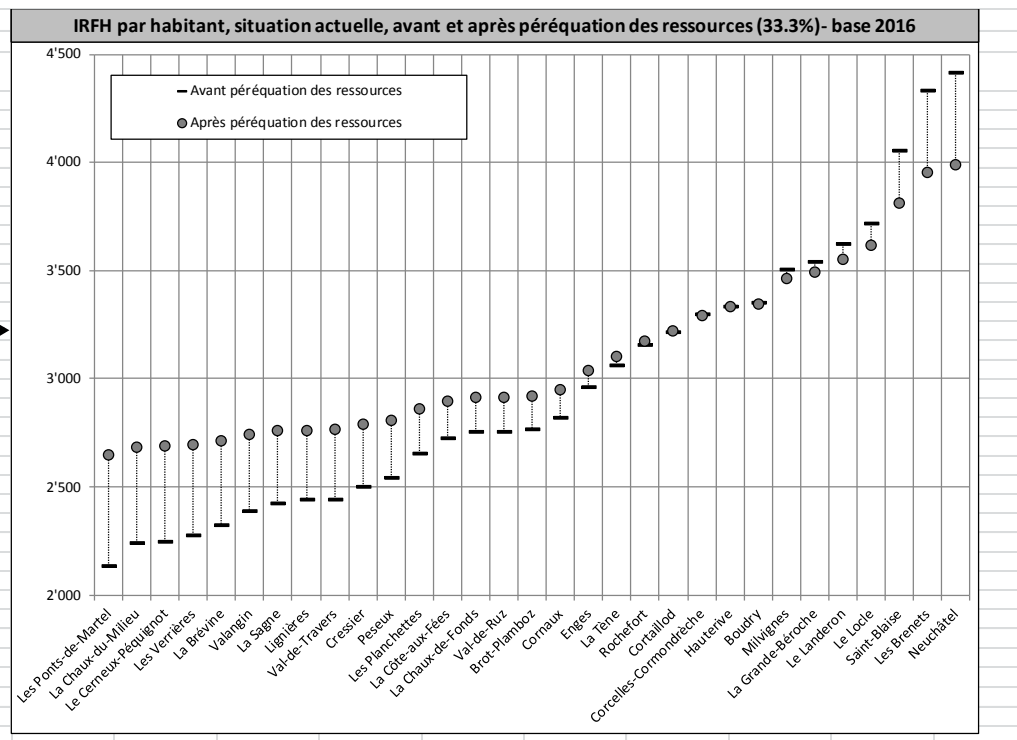
Le bilan de synthèse des propositions du Conseil d'Etat intégrant l'harmonisation de l'impôt des frontaliers donne le résultat présenté en 2e colonne (proposition non retenue par le CE).

Recettes fiscales par habitant avant et après réforme



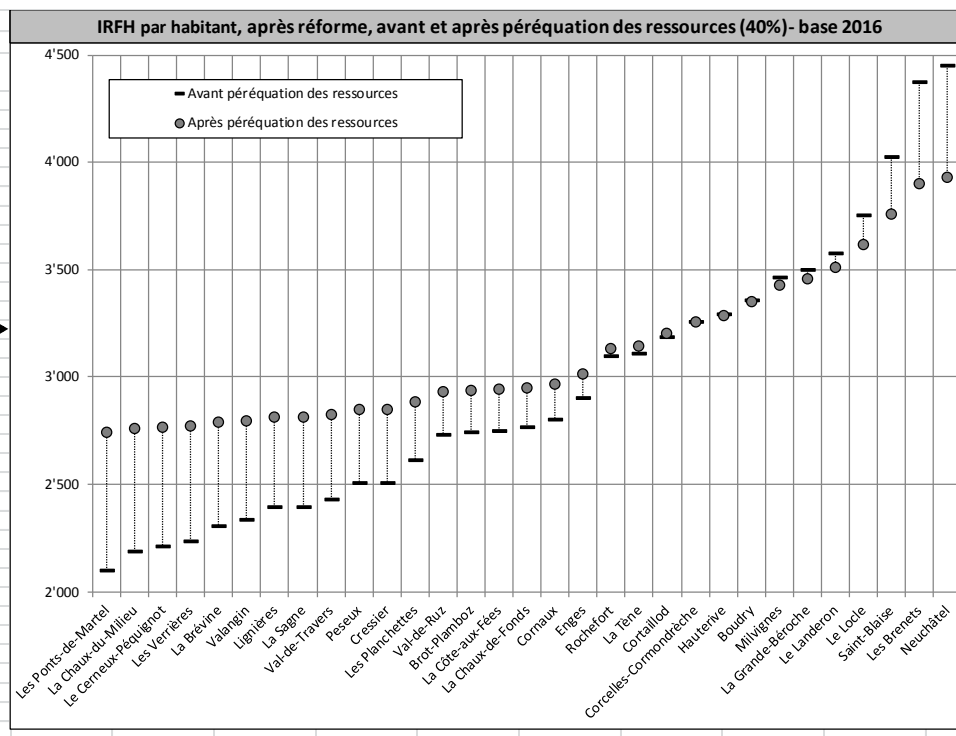
Ressources fiscales harmonisées par hab. avant et après réforme

SYNTHÈSE DES RESULTATS, EN CHF PAR HABITANT					
Num STAT	Num SSCO	Num OLD	Communes	Avant péréquation des ressources	Après péréquation des ressources
26	58	27	Les Ponts-de-Martel	2'133	2'649
20	57	26	La Chaux-du-Milieu	2'242	2'686
22	55	24	Le Cerneux-Péquignot	2'249	2'689
30	35	19	Les Verrières	2'275	2'698
18	56	25	La Brévine	2'321	2'715
27	49	21	Valangin	2'390	2'742
21	62	31	La Sagne	2'427	2'757
11	10	9	Lignières	2'439	2'763
31	72	17	Val-de-Travers	2'442	2'764
5	7	6	Cressier	2'499	2'789
14	15	13	Peseux	2'544	2'809
25	61	30	Les Planchettes	2'651	2'860
29	33	18	La Côte-aux-Fées	2'726	2'899
19	60	29	La Chaux-de-Fonds	2'752	2'913
28	74	20	Val-de-Ruz	2'754	2'914
17	59	28	Brot-Plamboz	2'766	2'920
3	6	5	Cornaux	2'819	2'950
6	8	7	Enges	2'961	3'037
9	71	4	La Tène	3'062	3'105
15	75	15	Rocherfort	3'154	3'173
4	12	11	Cortailod	3'215	3'222
2	16	14	Corcelles-Cormondrèche	3'296	3'295
7	2	2	Hauterive	3'335	3'330
1	11	10	Boudry	3'351	3'344
12	73	12	Milvignes	3'502	3'465
8	76	16	La Grande-Béroche	3'537	3'491
10	9	8	Le Landeron	3'624	3'553
23	53	22	Le Locle	3'720	3'617
16	3	3	Saint-Blaise	4'053	3'813
24	54	23	Les Brenets	4'329	3'951
13	1	1	Neuchâtel	4'412	3'988



Ressources fiscales harmonisées par hab. avant et après réforme

SYNTHÈSE DES RESULTATS, EN CHF PAR HABITANT					
Num STAT	Num SCCO	Num OLD	Communes	Avant péréquation des ressources	Après péréquation des ressources
26	58	27	Les Ponts-de-Martel	2'101	2'743
20	57	26	La Chaux-du-Milieu	2'188	2'760
22	55	24	Le Cerneux-Péquignot	2'213	2'766
30	35	19	Les Verrières	2'237	2'771
18	56	25	La Brévine	2'307	2'788
27	49	21	Valangin	2'335	2'795
11	10	9	Lignièrès	2'394	2'812
21	62	31	La Sagne	2'394	2'812
31	72	17	Val-de-Travers	2'430	2'823
14	15	13	Peseux	2'505	2'847
5	7	6	Cressier	2'507	2'848
25	61	30	Les Planchettes	2'612	2'886
28	74	20	Val-de-Ruz	2'728	2'933
17	59	28	Brot-Plamboz	2'742	2'939
29	33	18	La Côte-aux-Fées	2'748	2'942
19	60	29	La Chaux-de-Fonds	2'766	2'950
3	6	5	Cornaux	2'802	2'967
6	8	7	Enges	2'900	3'017
15	75	15	Rochefort	3'095	3'135
9	71	4	La Tène	3'110	3'144
4	12	11	Cortailod	3'188	3'202
2	16	14	Corcelles-Cormondrèche	3'255	3'257
7	2	2	Hauterive	3'289	3'289
1	11	10	Boudry	3'357	3'348
12	73	12	Milvignes	3'462	3'430
8	76	16	La Grande-Béroche	3'501	3'458
10	9	8	Le Landeron	3'578	3'510
23	53	22	Le Locle	3'754	3'619
16	3	3	Saint-Blaise	4'023	3'759
24	54	23	Les Brenets	4'374	3'902
13	1	1	Neuchâtel	4'452	3'929



Classement motions et postulats

Le Conseil d'État sollicite le classement des motions et postulats en suspens et reproduits ci-dessous. Les objectifs visés par le présent rapport constituent une réponse cohérente aux préoccupations exprimés par le Grand Conseil dans lesdites interventions. Il s'agit des interventions parlementaires suivantes :

14.167

28 novembre 2014

Postulat du groupe socialiste

Pour une compensation des surcharges structurelles repensée

Après la péréquation des ressources, la révision de la péréquation financière intercommunale va se poursuivre avec l'adaptation de la compensation des charges. Nous demandons au Conseil d'État de tenir compte dans ces travaux, à côté des surcharges structurelles identifiées par les économistes et les statisticiens, des charges induites par les fonctions d'importance cantonale qu'assument les centres urbains et autres pôles d'activité du canton.

Après l'adaptation de la péréquation des ressources réalisée par le rapport 14.027, la révision de la péréquation financière intercommunale doit maintenant porter sur la compensation des charges, à mener par le Conseil d'État en concertation avec les communes. Dans leur évaluation de la péréquation neuchâteloise, les experts consultés par le Conseil d'État ont identifié en 2008 parmi les faiblesses du système un manque de clarté dans la définition des surcharges structurelles. Leur rapport de 2010 recommande ainsi de ne retenir dans la péréquation au sens strict que les domaines où les analyses statistiques effectuées ont repéré des surcharges mesurables par des indicateurs simples ; les autres charges devant être traitées par d'autres outils. Or, cela n'enlève rien au fait que certaines communes jouent un rôle important dans des domaines tels que la culture, le sport ou encore l'accueil d'entreprises. Elles permettent de profiler le canton, ces charges dites discrétionnaires doivent être prises en considération. La commission péréquation financière l'a d'ailleurs reconnu en accompagnant son rapport au Conseil d'État du 8 avril 2013 d'un postulat sur la culture. Dans un canton qui a choisi de ne pas faire tout partout, la répartition géographique de certains services et équipements spécialisés s'impose, tant sous l'angle financier que pour l'aménagement du territoire et la qualité des prestations. Cela concerne la culture, mais aussi le sport, les loisirs, le développement économique et industriel. Les centres ne sont donc pas toujours les mêmes ; aux villes reconnues dans la péréquation de 2001 s'ajoutent les différents pôles d'activité du canton, espace unique en construction. Les fusions de communes intervenues depuis lors et qui interviendront encore ont par ailleurs modifié fortement la structure du canton. Alors que les charges de centre concernaient auparavant en premier lieu les villes, elles pèsent aujourd'hui également sur les communes fusionnées. Il convient de reconnaître le rôle de ces centres et d'inclure dans la compensation des surcharges structurelles les charges spécifiques qu'ils assument. La question des centres est intimement liée à celle de l'équilibre du canton et met en jeu l'indispensable solidarité entre communes, mais aussi les notions d'égalité et d'équité entre contribuables. La réflexion ouverte que nous demandons devrait conduire à une politique de péréquation cohérente et durable, dans l'intérêt de l'État cantonal, des communes et de la population neuchâteloise.

Signataires : Lebel Calame Johanne, Duding Laurent, Zwygart de Falco Laura, Huguenin-Dumittan Daniel

Position du Conseil d'État

Dans le présent rapport, le Conseil d'État propose de reconnaître les charges induites par les fonctions d'importance cantonales assumées par les Villes, en particulier dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports, en les compensant par une dotation verticale annuelle de 12 millions de francs allouée aux deux pôles urbains du canton et financée par le budget de l'État. Cette dotation tiendra également compte de l'existence des formes de collaboration intercommunales existant dans ces domaines. Le rapport répond donc aux questions soulevées dans le postulat et le classement de ce dernier est demandé.

15.103 ad.14.026

31 août 2004

Postulat de Théo Bregnard

Pour une meilleure répartition de la participation des communes

Nous prions le Conseil d'État d'étudier la possibilité de mieux répartir la participation des communes aux charges de l'accueil pré- et parascolaire en fonction de leur structure socio-économique.

Partant des constats suivants :

1. La nouvelle loi sur l'accueil des enfants propose une vision élargie, davantage cantonale, en prévoyant une planification globale et un regroupement des communes pour atteindre les objectifs de 2020.

2. Les charges nettes à charge des communes, après participation des parents, varient fortement d'une commune à l'autre en fonction de la structure socio-économique de ses habitants. D'un côté, Rochefort ne paie que 27,56% du coût total, tandis qu'à l'autre extrémité, Brot-Plamboz paie 68,51%. En chiffres absolus, pour les villes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et de Peseux, l'écart par rapport à la moyenne est de respectivement 675.326 francs, 389.146 francs et 198.583 francs. On observe ainsi que le revenu imposable moyen des parents influe directement sur le solde résiduel à charge des communes.

3. Au vu de ces derniers chiffres et de la suppression des quotas communaux, il n'y a plus d'incitation directe pour les communes à être "bon élève" en respectant les taux fixés par l'article 1, lettre e de la LAE (l'écart par rapport à la moyenne en nombre d'habitants se monte respectivement à plus de 1.956.975 francs pour Le Locle et 1.005.705 francs pour Peseux). Aucune mesure contraignante n'est d'ailleurs prévue.

La commission demande dès lors au Conseil d'État de proposer rapidement des solutions afin de réaliser pleinement sa volonté d'harmoniser l'approche de l'accueil pré et parascolaire afin de pallier à ces problèmes. Si l'on souhaite atteindre les objectifs de la LAE, la participation des communes doit être mieux répartie, en fonction de la structure socio-économique (selon une clé de répartition moyenne, cantonale, des coûts communaux) et du nombre d'habitants. Ainsi, les communes offrant moins de places d'accueil ou ayant une structure démographique privilégiée participeront tout de même à la promotion de l'accueil extrascolaire. Il y aura donc tant un effet incitatif à atteindre les seuils fixés qu'une répartition plus équilibrée des charges de l'accueil des enfants entre les communes (indépendamment du revenu des parents).

Signataires : Théo Bregnard, Cédric Dupraz, Carol Gehringer, Annie Clerc-Birambeau, Stéphane Reichen, Sabrina Rinaldo Adam, Marie-France Matter, Adrien Steudler, Lucas Fatton, Alain Gerber.

Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État, après avoir identifié d'entente avec les représentants communaux, le domaine des charges préscolaires et parascolaires comme un domaine susceptible de créer des surcharges structurelles, a prévu de compenser ces surcharges directement dans le domaine de l'accueil des enfants. Cette compensation donnera lieu à une compensation horizontale, donc de commune à commune, par l'intermédiaire du département cantonal compétent qui se chargera d'établir les décomptes, les encaissements et les versements des montants aux communes. D'entente avec les représentants communaux, le Conseil d'État a décidé de compenser 80% des surcharges observées, et de fonder cette répartition à raison de 50% sur le nombre de journées facturées aux communes et 50% sur la population des communes. Ainsi il est

tenu compte de la nature sociale et de la nature démographique de la surcharge. Le rapport répond aux questions soulevées dans le postulat. Le classement de ce dernier est demandé.

17.142 ad 17.029
21 novembre 2017

Postulat de la Commission des finances du Grand Conseil

Pour la révision de la péréquation financière intercommunale et une participation adéquate des communes à l'assainissement des finances cantonales

!"

Le Conseil d'État est prié d'entreprendre les démarches nécessaires pour faire aboutir rapidement, si possible au 1er janvier 2019, la réforme du volet des charges de la péréquation financière intercommunale, d'entente avec les communes, en associant le Grand Conseil à ses travaux. Il est invité à présenter dans ce cadre une nouvelle proposition, sous forme de bascule d'impôt ou autre, pour une participation adéquate des communes à l'assainissement des finances cantonales, dès l'exercice 2019

Plutôt que de proposer dans le cadre du rapport 17.029, en marge du débat budgétaire 2018, une bascule d'impôt complémentaire pour 2019 et les années suivantes, selon des modalités à déterminer (intensité, atténuation, calendrier, bilan intermédiaire), la commission des finances dépose un postulat afin d'inciter toutes les autorités concernées – Conseil d'État, Grand Conseil, mais aussi communes, ACN et CDC – à mener à bien dans les délais les plus brefs une révision de la péréquation intercommunale qui se fait de plus en plus urgente au fil des débats autour des finances des collectivités publiques.

Les commissions des finances, Péréquation financière et Fiscalité du Grand Conseil, notamment, pourraient être mobilisées.

Le projet devrait notamment examiner les points suivants :

- Assainissement des finances cantonales*
- Bascule de points d'impôt des communes à l'État à partir de 2019*
- Mécanisme de compensation*
- Révision de la péréquation des charges*
- Compensation des charges dans les domaines identifiés avec les CDC*
- Compensation des charges de centres*
- Révision de la péréquation des ressources*
- Indice de charge fiscale*
- Correction de l'écart de ressources*
- Répartition de l'impôt des personnes morales*
- Poids du nombre d'emplois*

Le fait que la bascule proposée pour 2018 et la compensation prévue sont liées à la révision du volet des charges de la loi sur la péréquation financière intercommunale doit inciter les collectivités à aménager ensemble un système équitable, transparent et stable.

Le calendrier est serré et exigeant, mais répond à une demande exprimée de divers côtés et veut matérialiser les bonnes intentions manifestées de part et d'autre : après l'entente cordiale, le dialogue constructif, les demandes contradictoires, place à la concrétisation et aux résultats

Signataire : Damien Humbert-Droz, président de la commission

Position du Conseil d'État

D'entente et en collaboration avec les représentants communaux réunis au sein de l'ACN, le Conseil d'État propose dans le présent rapport de réformer complètement le volet des charges de la péréquation financière intercommunale. Il propose de substituer à l'actuelle péréquation des charges un dispositif de compensation des charges

structurelles domaine par domaine après avoir identifié quatre domaines de surcharges pouvant être qualifiées et reconnues comme des charges structurelles. L'État propose également d'abandonner deux des trois points d'impôt qu'il avait prévu de solliciter de la part des communes dans le cadre du programme d'assainissement financier de l'État et de reporter l'examen de l'opportunité de procéder à la bascule du dernier point en discussion au terme d'une période de 4 ans. Le rapport répond donc aux questions soulevées dans le postulat. Le classement de ce dernier est demandé

15.144

17 mai 2015

**Dynamiser l'implantation de nouvelles entreprises sur territoire communal
Motion de Jean-Paul Wettstein**

La nouvelle répartition de l'impôt sur les personnes morales a conduit à de fortes variations de revenus pour certaines communes. Si toucher une part de cet impôt, sans avoir d'entreprises sur son territoire, marque une volonté de solidarité entre les communes ce qui est une bonne chose, il apparaît que laisser l'intégralité des frais d'équipements à charge des communes qui souhaitent développer leur tissu industriel pourrait en décourager plus d'une. Nous demandons au Conseil d'État d'étudier les voies et moyens pour, malgré cette nouvelle répartition du produit de l'impôt sur les personnes morales, maintenir, voire favoriser le dynamisme des communes "industrielles" du canton qui acceptent l'implantation de nouvelles entreprises sur leur territoire, en particulier décharger ces communes d'une partie des coûts engendrés par ces implantations.

On constate, de plus en plus, que certains citoyens se demandent s'il est judicieux de développer leur tissu industriel au vu des faibles retombées financières pour la commune qui accueille une entreprise. Il n'est pas rare d'entendre que le trafic induit et les charges d'infrastructures créent plus de nuisances que le produit de l'impôt. Afin d'éviter que ce pessimisme ne l'emporte sur la nécessité de développer des entreprises sur le territoire communal, les signataires demandent au Conseil d'État d'étudier les moyens de favoriser l'implantation de nouvelles entreprises dans les communes qui disposent d'endroits pour les accueillir.

Jean-Paul Wettstein, Marc-André Nardin, Sylvia Morel

Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État partage la volonté de ce postulat. Les préoccupations développées sont déjà largement prises en compte dans la politique déployée en matière de péréquation financière intercommunale, de fiscalité et d'appui au développement économique. Le mécanisme de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales prend par exemple en compte le nombre d'emplois recensés et avantage donc les communes qui en favorisent la création. Dans le cadre du projet de réforme de la fiscalité, il est prévu de modifier la clé de répartition du fonds de redistribution de l'impôt des personnes morales en accroissant la part dévolue selon le nombre d'emplois recensés sur le territoire de chaque commune, favorisant d'autant les communes qui créent des emplois. Il est du reste tenu compte de cet aménagement dans le présent rapport. Par ailleurs, la nouvelle stratégie d'appui au développement économique prévoit de soutenir les communes pour l'équipement des pôles économiques. L'État s'engage aussi financièrement pour acquérir des terrains. Ce rapport ainsi que celui relatif à la réforme de la fiscalité répondent donc aux questions soulevées dans le postulat. Le classement de ce dernier est demandé.

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. RAPPEL HISTORIQUE	
3. ARTICULATION DES DOSSIERS PÉRÉQUATION ET FISCALITÉ	4
4. LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE ACTUELLE	5
4.1. La péréquation financière intercommunale. Ses objectifs.....	5
4.2. La compensation de la surcharge structurelle	5
5. ÉVALUATION DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PÉRÉQUATION	7
5.1. Généralités.....	8
5.2. La compensation de la surcharge structurelle	8
5.3. Les propositions de la commission péréquation d'avril 2013	9
5.4. Les résultats de la consultation du rapport de la commission péréquation	10
6. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME ÉLABORÉES DEPUIS 2014 QUI N'ONT PAS ABOUTI	11
7. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DES CHARGES STRUCTURELLES	12
8. IDENTIFICATION DES DOMAINES DE SURCHARGES STRUCTURELLES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ÉTAT - COMMUNES ET LEUR MODE DE COMPENSATION	13
8.1. Les critères retenus par le groupe de travail pour identifier les domaines de surcharges et le mode de compensation privilégié.....	13
8.2. Les modes de compensation des surcharges structurelles.....	14
8.3. Les domaines de surcharges structurelles identifiés et leur mode de compensation.....	15
8.4. Les domaines de surcharges assumées par certaines communes dans l'intérêt cantonal et favorisant le rayonnement du canton	21
9. LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE COMPENSATION DES SURCHARGES STRUCTURELLES DOMAINE PAR DOMAINE SUR L'ACTUELLE PÉRÉQUATION DES CHARGES STRUCTURELLES ET LES CORRECTIFS APPORTÉS	23
9.1. La correction apportée à la péréquation des ressources par l'accroissement de l'effort péréquatif porté de 33.33% à 40%.....	23
9.2. L'aménagement apporté au fonds de redistribution de l'impôt communal sur les personnes morales	24
9.3. Disposition transitoire.....	25
10. SIMULATION DES EFFETS DE LA REFORME DOMAINE PAR DOMAINE ET SYNTHÈSE DE CES EFFETS COMMUNE PAR COMMUNE	26
11. HARMONISATION DE LA CLÉ DE RÉPARTITION DE L'IMPÔT DES FRONTALIERS AVEC CELLE DES AUTRES IMPÔTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	28

12.	COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE	30
13.	INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS	32
14.	INCIDENCES FINANCIÈRES	32
15.	INCIDENCES SUR LES COMMUNES.....	33
16.	PROPOSITION DE CLASSEMENT DE POSTULATS ET MOTIONS DEPOSÉS EN LIEN AVEC LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE	34
17.	SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION	34
18	VOTE DU GRAND CONSEIL	35
19.	CONCLUSION.....	36

Loi portant révision du volet des charges de la péréquation financière intercommunale).....	38
--	-----------

ANNEXES

Annexe 1 :	Compensation des charges scolaires (déterminées par cercle en CHF et en CHF/hab.)	43
Annexe 2 :	Compensation des charges scolaires (répartition de la population par cercles scolaires)	44
Annexe 3 :	Compensation intercommunale des charges des structures préscolaires et parascolaires (en CHF)	45
Annexe 4 :	Transports publics.....	46
Annexe 5 :	Corrélation entre l'indice de charges fiscale et celui des ressources fiscales.....	47
Annexe 6	Incidence de la modification de l'effort péréquatif de 33.33% (avant réforme avec FDS IPM 70/15/15) à 40% (après réforme y compris prise en compte de la modification de la clé de répartition du fonds IPM (70/30/0).....	48
Annexe 7 :	Incidence de la modification de la clé de répartition du fonds IPM...	49
Annexe 8 et ss :	Péréquation des charges – effets des projets de réformes.....	50
Annexe 9:	Recettes fiscales par habitant avant et après réforme	54
Annexe 10 et ss:	Ressources fiscales harmonisées par hab. avant et après réforme.	55
Annexe 11 :	Classement de divers postulats et motions	57