

Consultation relative au rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre Confédération et cantons 2008 - 2011

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du rapport susmentionné et vous remercions de nous donner l'occasion de nous prononcer sur cette importante thématique.

Nous vous faisons part ci-dessous de nos réponses au questionnaire que vous nous avez fait parvenir le 31 mars 2010 ainsi que de quelques commentaires et propositions.

1. Pensez-vous comme nous qu'il faut corriger rétroactivement les paiements compensatoires en cas d'erreurs dans les données de base ou dans les calculs de la péréquation des ressources ou de la compensation des charges?

Oui, il faut procéder à une correction rétroactive.

Malgré la qualité croissante des données et des procédures de contrôle de plus en plus efficaces, les erreurs restent toujours possibles. Il est donc nécessaire de prévoir des possibilités de correction.

1.1 Pensez-vous aussi que des corrections ne devraient intervenir que si l'erreur date de deux ans au plus?

Oui. Limiter l'intervention de corrections à deux ans paraît adéquat, dans la mesure où elle autorise une correction de l'année de mesure au plus tard lorsque celle-ci s'intègre pour la dernière fois dans le calcul de l'indice de ressources. Une limite supérieure risquerait de rendre le système imprévisible et moins transparent.

1.2 Considérez-vous que les montants minimaux proposés pour corriger ces erreurs sont adéquats?

Non.

Fondamentalement, nous ne sommes pas convaincu de la pertinence de l'introduction d'une limite, qui en tout état de cause ne peut être que subjective.

Toutefois et principalement pour des raisons pratiques nous pouvons comprendre et admettre qu'un seuil soit fixé. Dans ce cas, la limite doit alors impérativement se situer largement en-dessous des montants présentés dans le tableau 14 qui sont excessivement élevés. En effet et à titre d'exemple, la limite proposée pour notre canton, à plus de 16 millions de francs, n'est pas une "charge maximale qu'il est en mesure de supporter" comme le veut le rapport. La réflexion quant à la fixation d'une limite devrait à notre sens mieux apprécier les charges supportables dans une optique budgétaire.

Nous proposons de fixer la limite à 0.05% du potentiel de ressources.

2 Pensez-vous comme nous qu'il ne faut pas procéder à une compensation des écarts par rapport à la neutralité budgétaire 2008 entre la Confédération et les cantons et qu'il faut donc

2.1 renoncer à un relèvement annuel permanent de la contribution de la Confédération de 100 millions de francs à la péréquation des ressources et à la compensation des charges?

Non. Il est évident qu'une correction doit être apportée.

Un montant de 100 millions représente clairement un écart important. Avec un écart de 4%, la neutralité budgétaire n'est pas respectée.

Nous aimerions de plus souligner que le terme de compensation utilisé ici est inadéquat. Nous insistons sur le terme de correction, car de notre point de vue il s'agit d'une correction de la dotation aux instruments de péréquation et non d'une quelconque compensation.

2.2 renoncer à compenser de manière rétroactive quatre fois 100 millions pour les années 2008 à 2011?

Non. Les dotations des années 2008 à 2011 doivent elles aussi être corrigées, même si la correction s'effectue à posteriori. De nouveau, il est simplement question de corriger les montants de façon à respecter la neutralité budgétaire.

3 Au cas où, à la question 2, vous vous êtes prononcé en faveur de la compensation, comment la contribution compensatoire devrait-elle être distribuée entre les trois instruments de péréquation: «péréquation verticale des ressources», «charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques» et «charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques»?

La correction doit être effectuée par l'intermédiaire des instruments de péréquation verticaux.

Autrement dit, les 100 millions doivent être répartis entre les trois instruments de la même manière que la dotation initiale de 2,481 milliards. En effet, si aucune erreur de dotation n'avait été commise, les 100 millions auraient été englobés dans ce montant. Il paraît donc cohérent de les répartir de façon identique.

Par ailleurs, nous tenons à souligner que notre canton est strictement opposé à une solution consistant à verser la totalité de la dotation supplémentaire au titre de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. Bien que le canton de Neuchâtel soit lui-même bénéficiaire de la CCS, nous jugeons cette solution inappropriée, considérant que la correction doit bénéficier à l'ensemble des cantons et non à un groupe très restreint d'entre eux qui plus est constitué en majorité de cantons à fort potentiel de ressources.

4 Pensez-vous comme nous que la contribution de base à la péréquation des ressources pour la période 2012 à 2015 devrait en principe (donc indépendamment d'une éventuelle adaptation selon ch. 3) être déterminée selon une progression similaire au procédé prévu dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; art. 5, al. 2)?

Oui.

5 Pensez-vous comme nous que la contribution de base à la péréquation des charges pour la période 2012 à 2015 (total des charges dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques) devrait en principe (donc indépendamment d'une éventuelle adaptation selon ch. 3) être déterminée selon une progression similaire au procédé prévu dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; art. 9, al. 2)?

Oui.

6 Pensez-vous comme nous qu'il faut maintenir tel quel, également pour les années 2012 à 2015, le rapport de 50:50 entre la compensation des charges excessives

dues à des facteurs socio-démographiques et celle dues à des facteurs géo-topographiques (ch. 5.5 du rapport)?

Oui.

Il est vrai qu'il s'agit ici d'une décision politique qui s'écarte de l'analyse scientifique. Mais c'est justement parce qu'il s'est agi d'un choix politique que rien ne saurait justifier que l'on remette en cause cette décision à la première occasion. Nous ne disposons, après deux ans de mise en œuvre de la RPT, d'aucun élément nouveau qui pourrait justifier un réexamen de ce point.

7 Pensez-vous comme nous que, pour la nouvelle période de contribution 2012 à 2015, la compensation des cas de rigueur doit être entièrement maintenue?

Oui. La compensation des cas de rigueur doit être maintenue pour la période 2012 à 2015 et également au-delà.

Nous exprimons à ce sujet notre inquiétude, quant à l'émergence d'une éventuelle proposition de suppression de cette mesure dès la première évaluation de l'efficacité de la RPT, soit deux ans après l'entrée en vigueur d'un mécanisme adopté pour durer 28 ans. En effet, il nous paraît peu opportun de remettre en question cet instrument, issu d'un consensus politique longuement discuté et sans lequel la RPT n'aurait sans doute pas été introduite, alors même que les données à disposition ne permettent pas une analyse complète du système.

Selon nous, la compensation des cas de rigueur ne constitue pas une perpétuation de l'ancien système, mais bien un mécanisme transitoire permettant à des cantons à faible potentiel de ressources d'absorber les importants changements apportés par la RPT. La disparition de cette compensation aurait des conséquences graves pour plusieurs cantons, notamment Neuchâtel pour qui ce mécanisme est indispensable. C'est également à ce titre que notre canton propose une sortie échelonnée.

8 Pensez-vous comme nous qu'il faudrait immédiatement supprimer la compensation des cas de rigueur, comme l'indique le droit en vigueur, pour un canton dont l'indice de ressources dépasse 100 et non pas de manière échelonnée sur les trois années suivantes?

Non. La proposition de modifier le système en instaurant une sortie échelonnée sur trois ans du mécanisme de compensation des cas de rigueur en cas d'atteinte du seuil de 100 points a été formulée par notre canton. Vous nous permettrez dès lors de ne pas la combattre.

Nous aimerions rappeler ici que l'on ne peut raisonnablement pas attendre d'un canton qui apprend au mois de juillet qu'il va perdre en recettes l'équivalent de 10% de son budget global, qu'il trouve des mesures compensatoires à l'interne d'ici au 1^{er} janvier de l'année suivante. Et ce a fortiori lorsqu'on se souvient que le processus budgétaire des cantons est déjà bien avancé, quand ce n'est pas bouclé, au mois d'août.

Il nous paraît dès lors indispensable de prévoir un tel mécanisme "de secours" dont les coûts demeurent raisonnables et qui permettrait aux collectivités concernées de pouvoir agir avec plus de sérénité et d'efficacité.

9 Pensez-vous comme nous qu'il faut continuer de renoncer à introduire une limite maximale des charges incombant aux cantons à fort potentiel de ressources?

Oui. Il faut renoncer à introduire une limite maximale, qu'il s'agisse d'une limite individuelle ou d'une limite collective.

Comme le souligne le rapport en page 110, une limite individuelle est clairement inappropriée. En effet, une fois la limite de charges dépassée les montants versés par les cantons à fort potentiel deviennent proportionnellement plus bas (vis-à-vis des autres

cantons contributeurs) au fur et à mesure que leurs ressources augmentent. Il s'agirait d'une aberration dans un système de péréquation financière.

L'autre variante évoquée à la page 110, une limitation de la somme totale des paiements des cantons à fort potentiel, semble également inapplicable. Il ressort du rapport que ce mécanisme remettrait en cause aussi bien le rapport entre péréquation verticale et horizontale, que le degré de réalisation de l'objectif de versements minimaux aux cantons bénéficiaires.

Ainsi, nous sommes d'avis que l'introduction d'une limite des charges incombant aux cantons à fort potentiel de ressources ne consiste ni plus ni moins en une remise en cause de l'ensemble du système péréquatif.

10 Pensez-vous comme nous qu'il ne faudrait tenir compte dans le potentiel de ressources que partiellement des salaires bruts des frontaliers assujettis de façon illimitée ou limitée?

Oui.

11 Pensez-vous comme nous que, dans le cas d'un assujettissement uniquement partiel des revenus des frontaliers (cf. question 10), il faudrait accorder la préférence à une variante moyenne (variante proposée 2 = réduction de 25 % sur les salaires bruts)?

Oui. Nous soutenons la proposition de réduire de 25% la prise en compte des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources.

12 Avez-vous des remarques à formuler concernant la suite du projet?

La suite du projet soulève quelques inquiétudes que nous profitons de vous exposer ici.

Sur la base du rapport objet de la présente consultation, nous retenons les constats suivants:

- "Les paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources correspondent à un pourcentage uniforme de leur excédent RFS. Or les calculs montrent que ce rapport a légèrement fléchi dans les années de référence 2008 à 2010, passant de 19,7 à 19 %. Autrement dit, la charge supportée par les cantons à fort potentiel de ressources a légèrement diminué". [Page 14 du rapport]
- "Il ressort de comparaisons portant sur le potentiel de ressources par habitant que la majorité des cantons à fort potentiel de ressources ont connu entre 2008 et 2010 une croissance supérieure à la moyenne". [Page 28]
- "Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, seuls Obwald et Soleure sont parvenus à améliorer leur indice (de ressources) pendant la période sous revue. Les seize autres cantons à faible potentiel de ressources ont subi entre 2008 et 2010 un recul d'indice". [Page 29]
- "Chacune de ces années-là (entre 2008 et 2010), les cantons à fort potentiel de ressources ont vu leur potentiel croître plus rapidement que les cantons à potentiel faible, de sorte que les disparités entre cantons se sont encore creusées. D'où la preuve que l'introduction de la RPT n'entrave en rien le bon développement des cantons à fort potentiel de ressources". [Page 96]
- "Les analyses montrent que si les paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources ont certes augmenté en termes absolus, ils sont toutefois demeurés plus ou moins constants ou ont diminué lorsqu'ils sont exprimés en proportion de divers paramètres de la capacité financière". [Page 109]

Dans le même temps, force est de constater qu'en 2010 l'objectif d'une dotation minimale de ressources par habitant n'a pas été atteint puisque trois cantons se situent en dessous de la valeur limite de 85% de la moyenne suisse prévue à l'article 6 alinéa 3 de la PFCC.

Même si ce seuil doit être interprété comme une valeur cible, il résulte néanmoins de la loi qu'il s'agit avant tout d'un minimum. Ainsi le fait que la RPT ne permette même pas d'atteindre ce seuil minimum, alors même que les cantons forts ont vu leurs ressources augmenter plus rapidement que la moyenne, nous laisse pour l'instant peu optimistes quant à l'efficacité globale du système.

Notre optimisme est d'autant plus réservé que les mesures esquissées dans la présente consultation ne vont certainement pas dans le sens d'une réduction des disparités et d'une amélioration de la situation des cantons les moins dotés. Des propositions telles que la suppression de la compensation des cas de rigueur, la limitation des charges pour les cantons à fort potentiel, la diminution au minimum légal de 2/3 de la participation des cantons à la péréquation horizontale, ou encore la non-corrrection de la dotation fédérale aux instruments de péréquation, ne peuvent une fois encore qu'augmenter ultérieurement les écarts entre cantons.

Nous sommes toutefois conscients qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives après deux exercices seulement et y renonçons donc. Nous tenions toutefois à vous faire part dès à présent de notre inquiétude.

Nous vous remercions une fois encore d'avoir bien voulu nous consulter et de l'attention que vous porterez à notre prise de position.

Veillez croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 juin 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN