Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
l'entrée en vigueur de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et les modifications législatives cantonales induites

(Du 15 août 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport présente, à titre de rappel, les grands mécanismes de la RPT ainsi qu'une information sur les incidences financières de ce projet pour notre canton sur la base des chiffres définitifs publiés par la Confédération.

Dans une deuxième partie, le rapport présente de façon succincte les neufs rapports qui vous sont soumis par ailleurs et qui tendent à adapter notre législation cantonale à la RPT.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport poursuit trois buts distincts: il s'agit, premièrement de rappeler brièvement les principaux mécanismes de la RPT, deuxièmement, de vous informer des développements récents du dossier RPT au niveau fédéral, notamment en ce qui concerne les attributions financières aux divers instruments, et des retombées de cette évolution pour notre canton ainsi que, troisièmement, de situer dans ce contexte les différents rapports qui vous sont soumis durant cette même session et qui visent à apporter les réponses législatives cantontales qu'implique la RPT.

2. PRESENTATION DE LA RPT

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrera en vigueur le 1er janvier 2008. Il s'agit d'un projet ambitieux qui a nécessité des modifications constitutionnelles, adoptées en votation populaire le 28 novembre 2004, des modifications législatives, acceptées par les Chambres fédérales le 6 octobre 2006, et la fixation des dotations aux fonds péréquatifs,

adoptée par le Parlement fédéral le 22 juin 2007 (délai référendaire jusqu'au 11 octobre 2007).

La RPT s'articule autour des éléments principaux suivants:

– le désenchevêtrement des tâches doit permettre de clarifier les tâches qui sont aujourd'hui effectuées conjointement par la Confédération et les cantons. Pour ce faire, sept tâches seront assumées à l'avenir uniquement par la Confédération (prestations individuelles de l'AVS, prestations individuelles de l'AI, organisation d'aides au personnes âgées et aux personnes handicapées, routes nationales, défense nationale, centrales de vulgarisation agricole, élevage). Onze tâches deviennent exclusivement des activités cantonales (construction et exploitation de homes, formation scolaire spéciale, organisation communale et cantonale d'aides aux personnes âgées et aux personnes handicapées, organismes formant des spécialistes dans le domaine social, bourses d'études, gymnastique/sport, séparation des courants de trafic, aérodromes, protection du patrimoine d'importance régionale, logements dans les régions de montagne, vulgarisation agricole). Dix-sept tâches continueront d'être assumées conjointement par la Confédération et les cantons (assurance-maladie, prestations complémentaires, bourses d'études dans le secteur tertiaire, transports publics urbains, transports publics régionaux, routes principales, protection contre le bruit, exécution des peines et des mesures, mensuration officielle, protection du patrimoine culturel d'importance nationale, protection de la nature et du paysage, protection contre les crues, protection des eaux, amélioration structurelle dans le domaine de l'agriculture, forêt, chasse, pêche);

– la péréquation des ressources a pour objectif d'allouer des contributions aux cantons à faible capacité financière. Le financement émane des cantons à forte capacité financière (péréquation horizontale) et de la Confédération (péréquation verticale). Un canton à faible capacité financière est celui avec un indice des ressources inférieur à 100. Vice versa, un canton à forte capacité financière est un canton avec un indice des ressources supérieur à 100. L'indice des ressources reflète la situation économique des cantons. Cet indice est calculé en prenant en considération le revenu déterminant des personnes physiques, les revenus déterminants pour l'imposition à la source, les fortunes déterminantes des personnes physiques, les bénéfices déterminants des personnes morales et les répartitions fiscales déterminantes. La Confédération alloue 1799 millions de francs au titre de la péréquation verticale. Les cantons financièrement riches verse 1259 millions de francs au titre de la péréquation horizontale;

– la compensation des charges excessives prévoit de verser des contributions financières aux cantons qui doivent faire face à des charges supplémentaires dues à des facteurs géo-topographiques et/ou socio-démographiques. Les facteurs géo-topographiques sont liés à l'altitude, la déclivité du terrain, la structure de l'habitat et la densité démographique. Les facteurs socio-démographiques prennent en compte les dépenses excessives des villes-centres et liées à la structure de la population. La dotation du fonds de compensation des charges excessives socio-démographiques se monte à 341 millions de francs, tout comme la dotation du fonds de compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (également 341 millions de francs);

– la compensation des cas de rigueur est un fonds constitué pour atténuer les conséquences négatives découlant de la mise en œuvre de la RPT. Les bénéficiaires sont principalement les cantons qui ont un indice des ressources inférieur à 100, mais un bilan global déficitaire avant la prise en compte des effets du fonds pour cas de rigueur. Ce fonds n'est pas pérenne puisqu'il verra sa dotation diminuer de 5% chaque année à partir de la 9e année qui suit l'entrée en vigueur de la RPT. En conséquence, il disparaîtra dans 28 ans. La dotation du fonds de compensation des cas de rigueur

s'élève à 430 millions de francs. Il est alimenté à raison d'un tiers par tous les cantons (143 millions) et deux tiers par la Confédération (287 millions);

– les conventions-programmes sous-tendront le versement des subventions fédérales pour les tâches qui sont du ressort de la Confédération et des cantons. Il s'agit de contrats qui seront passés avec les cantons. Ils fixent les modalités de versement des contributions fédérales pour une durée de 4 ans. La participation de la Confédération est liée à la réalisation d'objectifs. En fonction des objectifs atteints, la Confédération peut prévoir des pénalités (malus) ou des versements complémentaires (bonus) à faire valoir sur la période suivante de subventionnement;

– le renforcement de la collaboration intercantonale par le biais de l'article 49a de la Constitution fédérale qui impose aux cantons de s'associer pour organiser la production de prestations et de services dans les domaines suivants : exécution des peines et des mesures, universités cantonales, hautes écoles spécialisées, institutions culturelles d'importance suprarégionale, gestion des déchets, épuration des eaux usées, transports en agglomération, médecine de pointe et cliniques spécialisées, institutions d'intégration et prise en charge des personnes handicapées. Les prestations qui seront réalisées par un canton au profit d'un autre canton pourront être facturées au coût complet (application du principe de la compensation des charges).

3. EFFETS FINANCIERS GLOBAUX DE LA RPT

Pour la Confédération et les cantons pris dans leur ensemble, la RPT devrait être une opération neutre financièrement, avant la prise en compte des mouvements financiers en rapport avec le fonds pour cas de rigueur. Cela signifie que les charges nettes de la RPT pour les cantons sont compensées par le versement de montants péréquatifs. En sus, s'ajoutent les montants prélevés sur le fonds de compensation des cas de rigueur.

Effets financiers globaux

En millions de francs (–) allégement pour le canton (+) charge pour le canton	**2008** **(selon 3e Message RPT du 8 décembre 2006)**
Désenchevêtrement des tâches (charges nettes transférées)	+ 394.8
Réduction de la part des cantons à l'IFD	+ 2086.0
Péréquation des ressources selon la RPT	– 1798.6
Compensation des charges excessives selon la RPT	– 682.2
Effets avant fonds pour cas de rigueur	**0**
Fonds pour cas de rigueur selon la RPT	– 286.9
Effets après fonds pour cas de rigueur	**– 286.9**

En tenant compte des dernières décisions prises par les Chambres fédérales en juin dernier, le bilan global, sans le fonds pour cas de rigueur, n'est plus neutre financièrement. En effet, l'allégement pour tous les cantons lié au désenchevêtrement des tâches sera inférieur de 6 millions de francs. Cela implique un bilan négatif pour les cantons d'un même montant.

Le bilan global ne comprend pas le financement des problèmes transitoires dans le domaine de l'assurance-invalidité. Il s'agit d'une charge extraordinaire qui n'est due qu'une seule fois. Cela représente 490 millions de francs pour les cantons, dont 9,2 millions de francs pour le canton de Neuchâtel.

4. CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA RPT POUR LE CANTON DE NEUCHATEL

Le bilan global 2004-2005, publié dans le Message du Conseil fédéral sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (ci-après, 3e Message RPT), a été revu en fonction de l'indice des ressources définitif pour les années 2004 et 2005 (années de référence: 1998-2001).

L'établissement du bilan global 2004-2005 publié dans le 3e Message RPT se fonde sur un indice des ressources estimé à 84.2 points; le chiffre actualisé publié en juillet 2007 est de 91 points. Il en résulte un nouveau bilan global 2004-2005 tel que présenté dans le tableau ci-dessous.

Bilan global pour les années 2004 et 2005

En millions de francs (–) allégement pour le canton (+) charge pour le canton	**Bilan global 2004-2005 selon 3e Message RPT du 8 décembre 2006**	**Bilan global 2004-2005 actualisé selon montants publiés le 5 juillet 2007**
Désenchevêtrement des tâches et suppression de la péréquation financière actuelle	155.4	155,5
Péréquation des ressources	– 58.4	– 24.4
Compensation des charges excessives	– 28.9	– 29.1
Compensation des cas de rigueur	– 80.4	– 105.6
Effets nets en faveur du canton	**– 12.3**	**– 3,6**

Le 5 juillet 2007, soit après les décisions des Chambres fédérales concernant la dotation des fonds péréquatifs, la Confédération a publié simultanément la version actualisée du bilan global 2004-2005, d'une part, et les chiffres définitifs pour l'année 2008, calculés sur la base des données de référence des années 2003 et 2004, d'autre part.

Le canton de Neuchâtel voit sa situation se dégrader. Par rapport aux chiffres publiés le 5 juillet 2007 avec le communiqué de presse du Département fédéral des finances, le canton de Neuchâtel voit sa contribution diminuer de 19,8 millions de francs.

Comparaisons entre les différents chiffres publiés par la Confédération

En millions de francs	**Bilan global 2004-2005 selon 3e Message RPT du 8 décembre 2006**	**Bilan global 2004-2005 actualisé selon montants publiés le 5 juillet 2007**	**Chiffres définitifs 2008 selon montants publiés le 5 juillet 2007**	***Ecarts*** ***Montants 2008 – Bilan global 04/05***	***Ecarts*** ***Montants 2008 – Bilan global 04/05 actualisé***
Péréquation des ressources	58.4	24.4	7.7	*– 50.7*	*– 16.7*
Compensation des charges excessives	28.9	29.1	34.1	*5.2*	*5.0*
Compensation des cas de rigueur	80.4	105.6	106.1	*25.7*	*0.5*
Total	**167.7**	**159.1**	**147.9**	***– 19.8***	***– 11.2***

Le canton recevra 147,9 millions de francs en 2008 au titre des paiements péréquatifs. Ce montant est largement inférieur à ce qui était prévu. Cette baisse significative reflète:

– la hausse de l'indice des ressources qui est passé de 84.2 points pour les années 2004 et 2005 (cf. 3e Message RPT) à 96.5 points en 2008. Cela a pour conséquence une diminution drastique des montants reçus au titre de la péréquation des ressources. Cette augmentation de l'indice des ressources s'explique essentiellement par la correction d'erreurs d'estimation. Cela tient au fait que les précédents bilans globaux de la Confédération prenaient en considération des évaluations, alors que les chiffres définitifs pour l'année 2008 sont basés sur des montants effectifs. Il est rappelé que l'indice des ressources repose sur les données disponibles pour les années N-4 et N-5. En conséquence, l'indice des ressources 2008 est déterminé avec les données disponibles pour les années 2003 et 2004;

– un accroissement des montants perçus au titre de la compensation des charges excessives;

– une augmentation très importante des montants reçus au titre de la compensation des cas de rigueur.

Il aurait été plus cohérent et pertinent sur le plan politique et financier que la Confédération présente des écarts entre les montants du 3e Message RPT et les montants définitifs du 5 juillet 2007. Il en découle une différence négative pour le canton de 19,8 millions de francs et non pas de 11,2 millions de francs comme communiqué par le Département fédéral des finances le 5 juillet 2007 en comparaison avec le bilan global 2004-2005 actualisé.

Appréciation politique des chiffres publiés le 5 juillet 2007

Outre la déception que la publication des chiffres définitifs a évidemment suscitée, celle-ci provoque également interrogations et incompréhension.

Le Conseil d'Etat n'est à ce jour pas en mesure de comprendre ni d'expliquer le pourquoi de l'évolution des chiffres publiés par la Confédération pour notre canton. Ainsi qu'elle l'affirmait déjà dans le communiqué de presse diffusé le 5 juillet 2007, la Confédération impute l'essentiel des différences constatées à des "erreurs d'estimation" lors de l'établissement du bilan global 2004-2005. Dans un rapport détaillé publié en juillet 2007,

le Département fédéral des finances explique les variations constatées. S'agissant de la progression de 20,4% du potentiel de ressources par habitant constatée pour notre canton entre le bilan global 2004-2005 et les chiffres définitifs, ce rapport indique que cet accroissement est lié à trois éléments:

– 12,6% au titre d'erreurs d'estimations. Ces dernières correspondent aux écarts entre les simulations effectuées par la Confédération et les montants effectifs;

– 5,4% en relation avec les évolutions conjoncturelles;

– 2,4% qui ne s'explique pas du point de vue de la statistique.

Le Conseil d'Etat ne peut évidemment se satisfaire de ces éléments dont il ressort que l'évolution constatée reste à trois quarts inexpliquée. Il a dès lors décidé, dans le cadre de la consultation en cours sur les chiffres définitifs, de refuser ces chiffres à ce stade, se déclarant prêt à revoir sa position en fonction des explications qui pourront être obtenues des autorités fédérales.

Plusieurs indicateurs demeurent inquiétants dans notre canton: le taux de chômage demeure plus élevé que la moyenne nationale, le volume de l'aide matérielle accordée dans le cadre de l'action sociale reste élevé, etc.. Néanmoins, il est patent que la situation économique a connu une évolution très positive ces dernières années et que les bénéfices des entreprises situées dans notre canton ont considérablement augmenté.

L'indice de ressources de 96,5 calculé pour 2008 se fonde sur les chiffres des années 2003 et 2004. L'indice de ressources 2009 sera calculé sur les chiffres des années 2004 et 2005. Compte tenu de l'évolution de la situation économique, on ne peut pas exclure que cet indice dépasse les 100 points pour notre canton.

Un tel développement aurait pour conséquence de faire perdre au canton de Neuchâtel le bénéfice des versements pour cas de rigueur et le rendrait contributeur plutôt que bénéficiaire des mécanismes péréquatifs.

Il est donc essentiel de trouver rapidement les réponses aux questions aujourd'hui ouvertes afin de pouvoir prendre en temps voulu les mesures qui s'imposeront.

5. PRESENTATION DES RAPPORTS SOUMIS

Outre le présent rapport, neuf autres vous sont soumis dont huit concernent des domaines relevant de la compétence du Département de la gestion du territoire. Le neuvième est relatif aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Toutes les modifications législatives proposées sont induites par la RPT. Leurs relations à ce dossier sont toutefois de nature différente. Il peut s'agir:

– de créer des bases légales formelles au niveau cantonal pour permettre, à futur, de signer des conventions-programmes avec la Confédération;

– de transposer en droit cantonal de nouvelles normes fédérales;

– d'adapter des normes cantonales en fonction d'exigences nouvelles du droit fédéral;

– de procéder à des modifications du droit cantonal, en dehors de toute contrainte fédérale, dans le but d'adapter une situation à un contexte modifié.

5.1. Rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur les eaux

Le nouveau droit fédéral prévoit la conclusion de conventions-programmes dans le domaines des ouvrages de protection au sens de la Loi sur l'aménagement des cours d'eau (LACE) et de revitalisation.

Notre loi cantonale doit être complétée par l'adjonction d'une base légale autorisant le Conseil d'Etat à signer de telles conventions-programmes ainsi qu'à entreprendre les démarches nécessaires face aux autorités fédérales pour obtenir les subsides prévus par le droit fédéral.

5.2. Rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur la faune sauvage

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération entend conclure des conventions-programme pluriannuelles avec le canton pour régler les indemnités qu'elle verse au titre de la surveillance des zones protégées au niveau fédéral et pour l'indemnisation des dégâts causés par le gibier dans les districts francs fédéraux. Pour permettre la conclusion de conventions-programme dans ce domaine, le canton doit modifier sa loi sur la faune sauvage et attribuer au Conseil d'Etat la compétence de conclure des conventions-programmes dans ce domaine.

5.3. Rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur la protection de la nature (LPN)

La Confédération entend conclure une convention-programme pluriannuelle avec le canton pour régler les indemnités qu'elle verse au titre de la protection de la nature et du paysage. Cette convention-programme doit recouvrir les quatre objectifs suivants:

– espèces, biotopes et compensation écologique de la LPN;
– sites marécageux;
– paysages;
– bases, formation, sensibilisation du public.

L'introduction de ce nouvel instrument nécessite, d'une part, la création d'une base légale autorisant le Conseil d'Etat à signer de telles conventions-programmes et, d'autre part, implique un remaniement des dispositions financières de la LPN.

5.4. Rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur les forêts (LCFo)

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, prévue au 1er janvier 2008, les affaires forestières demeurent une tâche commune assumée par la Confédération et les cantons.

Le législateur a prévu que la Confédération cible ses domaines d'intervention tout en laissant aux cantons la faculté d'apporter également leur contribution financière et de définir des domaines d'intervention propres aux spécificités régionales.

A compter du 1er janvier 2008, la Confédération disposera de la compétence de conclure avec les cantons des conventions-programmes portant sur chacun des quatre thèmes suivants:
– ouvrages de protection (LFo nouvel article 36);
– forêts protectrices (LFo nouvel article 37);

– diversité biologique de la forêt (LFo nouvel article 38);
– gestion des forêts (LFo nouvel article 38a).

Le champ d'application de l'intervention fédérale sera plus ciblé que l'actuel et il incombera aux cantons d'assumer les autres appuis indispensables. Ce sera aussi à eux de répondre vis-à-vis de la Confédération des prestations fournies par les propriétaires conformément aux critères fédéraux.

Le système mis en place par la Confédération diffère considérablement de l'actuel et nécessite donc une adaptation du droit forestier cantonal.

5.5. Rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur la mensuration officielle

L'entrée en vigueur de la RPT a une double conséquence directe sur la mensuration officielle:

– la collaboration entre le canton et la Confédération se fera au travers de conventions-programmes (contrats de prestations pluriannuels);

– en supprimant les suppléments péréquatifs au profit d'une péréquation directe plus forte, la Confédération diminue dans le canton de Neuchâtel de 45 points de pourcentage ses subventions à la mensuration officielle.

Pour s'adapter à ces changements imposés par la Confédération ainsi que par souci d'équité de traitement envers les communes et les propriétaires fonciers, le canton de Neuchâtel doit modifier sa loi cantonale sur la mensuration officielle.

5.6. Rapport à l'appui d'un projet de loi sur les routes nationales, ainsi que les routes principales et autres routes bénéficiant de contributions de la Confédération (LRNRP)

La nouvelle conception de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) occasionnent des changements majeurs dans le secteur des travaux publics et des transports. Ils concernent notamment la loi sur les routes nationales et la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Cette dernière apporte des modifications concernant le financement des routes principales, les contributions au financement de mesures autres que techniques, le trafic d'agglomération et la protection de l'air et la lutte contre le bruit. Il convient donc d'en tenir compte et d'adapter le droit cantonal en conséquence.

5.7. Rapport à l'appui d'un projet de loi concernant l'entretien des routes nationales (LERN)

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, le domaine des routes nationales passe en main fédérale. Cela signifie que la Confédération devient propriétaire du réseau des routes nationales et qu'elle est seule compétente pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales.

La Confédération entend déléguer l'entretien courant des routes nationales et les petits travaux d'entretien aux cantons, dans le cadre d'accords de prestations. Cela signifie que, contrairement à aujourd'hui où les obligations du canton en matière de routes nationales sont imposées par le droit fédéral (LRN), dès l'entrée en vigueur de la RPT, le canton de Neuchâtel n'aura aucune obligation légale d'assumer l'entretien des routes

nationales sur son territoire. En conséquence, si le canton de Neuchâtel veut, moyennant une indemnisation forfaitaire annuelle, assumer des tâches d'entretien des routes nationales pour le compte de la Confédération, il devra impérativement disposer d'une base légale nécessaire.

Le projet de loi qui vous est soumis permet au canton de Neuchâtel d'assumer l'entretien des routes nationales. Il s'agit de permettre au canton, d'une part, de signer un contrat de prestations avec la Confédération, et d'autre part, de s'associer à d'autres cantons pour mener à bien cette tâche.

5.8. Rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur les transports publics (LTP)

Il s'agit ici d'une problématique purement intracantonale.

En effet, à compter du 1er janvier 2008, l'indemnisation des transports publics régionaux restera une tâche commune de la Confédération et des cantons. Toutefois, la capacité financière des cantons ne sera plus prise en compte dans le calcul des parts fédérale et cantonale. Ce principe est à la base même de la RPT qui veut abolir la péréquation indirecte pour la remplacer par une péréquation directe plus importante.

La participation financière de la Confédération au trafic régional va ainsi diminuer et passer de 73% à 50%, ce qui représente un montant d'environ 10.500.000 de francs qui va être supporté annuellement par le canton.

Dès lors, pour éviter tout report sur les communes, il convient de modifier la proportion de la part cantonale prise en charge par l'Etat. Tel est le but du présent rapport.

5.9. Rapport à l'appui d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC)

Dans le domaine des prestations complémentaires (PC), la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a prévu le désenchevêtrement partiel des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle a nécessité la refonte globale des dispositions légales fédérales en la matière. L'Assemblée fédérale a ainsi adopté, en date du 6 octobre 2006, la nouvelle loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Loi sur les prestations complémentaires; LPC), dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 2008. Tant les prestations que le financement de celles-ci ont subi d'importantes modifications.

La loi cantonale d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LCPC) doit être modifiée et adaptée aux nouvelles prescriptions fédérales. Les modifications portent essentiellement sur la définition des compétences cantonales et les dispositions financières. A l'instar du droit actuel, le projet de loi cantonale attribue au Conseil d'Etat la tâche d'établir les réglementations spéciales que le droit fédéral réserve aux cantons.

Compte tenu du fait que la loi fédérale a été complètement refaite, nous avons opté pour une révision totale de la loi même si tous les articles ne sont pas matériellement modifiés.

6. INCIDENCES FINANCIERES ET SUR LE PERSONNEL

Dans toute la mesure du possible, nous avons fait figurer dans chacun des rapports résumés ci-dessus un chapitre consacré aux incidences financières et sur le personnel des propositions formulées.

Il convient toutefois de se souvenir que la rédaction des rapports intervient alors que les ordonnances fédérales d'exécution de la législation relative à la mise en œuvre de la RPT n'ont pas été adoptées par le Conseil fédéral mais sont encore en procédure de consultation.

Par ailleurs, les conventions-programmes pluriannuelles ne sont évidemment pas finalisées à ce jour et les services concernés sont actuellement en phase de négociation de ces accords avec les offices fédéraux compétents. Ainsi, par exemple, dans le domaine de l'environnement, le premier tour de négociation a eu lieu en mai et juin 2007; le deuxième tour est prévu pour septembre ou octobre et la signature pour décembre. Mais la Confédération prévoit la possibilité de signer les conventions-programmes début 2008 avec effet rétroactif au 1er janvier. Par ailleurs, le budget de la Confédération est adopté en décembre par les Chambres fédérales et sans cet élément financier, les conventions-programmes ne peuvent pas être finalisées.

7. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de ce rapport et à adopter les projets portant modification des différents actes législatifs concernés qui vous sont soumis.

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

Neuchâtel, le 15 août 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Annexe

DEPARTEMENT DE LA JUSTICE,
DE LA SECURITE ET DES FINANCES **10.8.2007**

Au Conseil d'Etat

RPT – indice des ressources

1. Introduction

La présente note a pour but :
- de définir les éléments de la RPT qui font l'objet des commentaires ci-après;
- de présenter les bases de calcul de l'indice des ressources;
- d'expliquer l'évolution des indices des ressources du canton de Neuchâtel publiés par la Confédération.

Le texte qui suit est lié à la diminution des paiements péréquatifs au canton de Neuchâtel. Ces paiements sont passés de 167,7 millions de francs, selon les estimations publiées par la Confédération en décembre 2006, à 147,9 millions de francs, selon les montants définitifs annoncés par le Département fédéral des finances le 5 juillet 2007.

2. Définitions

Potentiel de ressources

Le potentiel de ressources d'un canton correspond à la valeur de ses ressources exploitables fiscalement. Il est calculé chaque année et entre dans la détermination de l'indice des ressources.

Les cantons ayant un potentiel de ressources par habitant supérieur à la moyenne suisse sont réputés cantons à fort potentiel de ressources. Les cantons ayant un potentiel de ressources par habitant inférieur à la moyenne suisse sont réputés cantons à faible potentiel de ressources.

Le potentiel de ressources pour l'année 2008 est calculé sur la base de données portant sur les années 2003 et 2004.

Indice des ressources

L'indice des ressources constitue l'élément central de la RPT. Il détermine les montants à payer et à recevoir pour chaque canton au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur.

L'indice des ressources est calculé sur la base du potentiel de ressources. Il est égal, selon l'art. 4 du projet d'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges, au résultat, multiplié par 100, de la division du potentiel de ressources d'un canton par habitant par le potentiel de ressources de la Suisse par habitant.

Les cantons dont l'indice des ressources dépasse la valeur de 100 sont réputés cantons à fort potentiel de ressources. Les autres cantons sont réputés cantons à faible potentiel de ressources.

L'indice des ressources 2008 est calculé sur la base des données disponibles pour les années 2003 et 2004.

La Confédération a publié des estimations s'agissant des paiements péréquatifs pour l'année 2008 dans le Message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006. Les montants définitifs ont été communiqués le 5 juillet 2007.

Bilan global 2004-2005
Le bilan global présente les effets financiers par cantons de la RPT. Le dernier bilan global par canton portait sur les années 2004 et 2005.

Le bilan global 2004-2005 intègre :
- les conséquences du désenchevêtrement des tâches entre les cantons et la Confédération pour les années 2004 et 2005, d'une part ;
- les paiements péréquatifs calculés sur la base de données portant sur les années 1998 à 2001, d'autre part.

Le bilan global 2004-2005, présenté dans le Message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006, a été établi en partie avec des données estimées par le Département fédéral des finances. Il faisait ressortir un excédent de 12,3 millions de francs pour le canton de Neuchâtel.

Ce bilan global 2004-2005 a été actualisé en fonction d'estimations qui ont été améliorées. Les nouveaux chiffres ont été publiés par la Confédération le 5 juillet 2007. Le canton de Neuchâtel voit son excédent passer de 12,3 millions de francs à 3,6 millions de francs.

Un bilan global par canton ne sera pas établi pour l'année 2008.

Paiements péréquatifs 2008
Les paiements péréquatifs correspondent aux montants que le canton de Neuchâtel va effectivement recevoir en 2008 au titre de la péréquation des ressources, de la compensation des charges excessives et de la compensation des cas de rigueur.

Les calculs se fondent sur les données disponibles pour les années 2003 et 2004.

3. Indice des ressources (IR) pour l'année 2008

Pour simplifier, le calcul de l'indice des ressources comprend trois étapes. Tout d'abord, il s'agit de déterminer le potentiel de ressources pour chaque canton. Ensuite, la population déterminante par canton doit être calculée. Enfin, le potentiel par habitant d'un canton est divisé par le potentiel de ressources moyen pour tous les cantons suisses. Le résultat de cette division donne l'indice des ressources.

Potentiel de ressources du canton de Neuchâtel
Le potentiel de ressources reflète la capacité financière des cantons. Elle correspond à l'addition des composantes suivantes :
- les revenus déterminants des personnes physiques;
- les revenus déterminants pour l'imposition à la source;
- les fortunes déterminantes des personnes physiques;
- les bénéfices déterminants des personnes morales avec et sans statut fiscal spécial;
- les répartitions fiscales déterminantes.

En milliers de francs	**Sources**	**Année 2003**	**Année 2004**	**Moyenne 2003-2004 (= potentiel ressources 2008)**
Revenu déterminant des personnes physiques	Revenu imposable au sens de la LIFD, déduction faite d'une franchise uniforme	2'606'441	2'665'811	2'636'126
Revenu déterminant pour l'imposition à la source	Salaires bruts convertis sur la base de la convention de double imposition applicable	164'220	163'402	163'811
Fortune déterminante der personnes physiques	Rendement (facteur alpha) de la fortune calculée à partir de l'assiette fiscale de l'impôt cantonal sur la fortune	177'802	179'080	178'441
Bénéfice imposable des personnes morales	Sans statut fiscal privilégié : bénéfice selon LIFD, déduction faite du rendement net des participations	1'258'608	1'368'820	1'313'714
	Avec statut fiscal privilégié (sociétés holding, de domicile et mixtes) : bénéfice sur recette de source suisse selon LHID plus bénéfice selon LIFD, moins rendement net des participations et bénéfice imposable de source suisse pondéré par le facteur Bêta	72'931	65'728	69'329
Répartitions fiscales déterminantes	Bonifications de l'IFD	-47'185	70'107	11'461
Potentiel de ressources		**4'232'817**	**4'512'948**	**4'372'882**

L'indice des ressources 2008 est déterminé à partir du potentiel de ressources des années 2003 et 2004. Le canton de Neuchâtel a un potentiel de ressources d'environ 4,4 milliards de francs.

Population déterminante du canton de Neuchâtel
Le potentiel de ressources total est exprimé en fonction de la population déterminante.

	Année 2003	**Année 2004**	**Moyenne 2003-2004 (= pop. déterminante 2008)**
Population résidente	168'171	168'676	168'424

La population déterminante 2008 correspond à la moyenne de la population résidente des années 2003 et 2004. La population déterminante prise en compte pour le canton de Neuchâtel représente environ 168'000 habitants.

Indice des ressources du canton de Neuchâtel
L'indice des ressources correspond au poids relatif du potentiel de ressources d'un canton par rapport au potentiel de ressources total des cantons.

	Potentiel de ressources 2008	**Population déterminante 2008**	**Potentiel de ressources par habitant**	**Indice des ressources 2008**
	en milliers de francs	*nombre*	*en francs*	*nombre*
Zurich	43'448'036	1'276'015	34'050	126.5
Berne	19'917'413	960'147	20'744	77.1
Lucerne	7'296'496	353'300	20'652	76.7
Uri	577'491	34'753	16'617	61.8
Schwyz	4'488'004	134'428	33'386	124.1
Obwald	596'974	33'033	18'072	67.2
Nidwald	1'301'268	38'563	33'744	125.4
Glaris	716'568	38'278	18'720	69.6
Zoug	6'009'194	103'918	57'826	214.9
Fribourg	5'071'912	250'227	20'269	75.3
Soleure	5'043'202	245'906	20'509	76.2
Bâle-Ville	7'176'591	190'833	37'607	139.8
Bâle-Campagne	7'358'428	263'471	27'929	103.8
Schaffhouse	1'918'123	74'170	25'861	96.1
Appenzell Rh. Ext.	1'096'473	52'621	20'837	77.4
Appenzell Rh. Int.	314'463	14'676	21'428	79.6
St-Gall	9'985'038	458'628	21'772	80.9
Grisons	4'201'410	191'407	21'950	81.6
Argovie	13'535'189	561'110	24'122	89.6
Thurgovie	4'622'836	232'207	19'908	74.0
Tessin	8'312'940	317'958	26'145	97.2
Vaud	18'514'848	652'466	28'377	105.5
Valais	5'296'225	285'070	18'579	69.0
Neuchâtel	**4'372'882**	**168'424**	**25'964**	**96.5**
Genève	17'494'770	430'075	40'678	151.2
Jura	1'253'731	67'905	18'463	68.6
Total	**199'920'504**	**7'429'582**	**26'909**	**100.0**

L'indice des ressources est très important puisqu'il répartit les cantons en cantons à forte capacité financière (IR > ou = 100) ou à faible capacité financière (IR < 100).

Avec un indice de 96,5 points, le canton de Neuchâtel est un canton à faible capacité financière. A ce titre, il reçoit une contribution de la péréquation des ressources.

4. Evolution de l'indice des ressources du canton de Neuchâtel

Indice des ressources des années 2006 et 2008
L'indice des ressources 2006, présenté dans le Message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006, s'élevait à 87,1 points. L'indice des ressources 2006 est basé sur des données statistiques concernant les années 2000 à 2002. Il a servi de base pour estimer le montant des paiements péréquatifs à recevoir en 2008.

L'indice des ressources 2008, présenté par le Département fédéral des finances le 5 juillet 2007, se monte à 96,5 points. Il correspond à l'indice des ressources de l'année 2008. L'indice des ressources 2008 est déterminé avec des données statistiques concernant les années 2003 et 2004.

	Paiements péréquatifs effectifs pour 2008 (base: indice des ressources 2008)		**Paiements péréquatifs estimés pour 2008 (base: indice des ressources 2006)**		
Indice des ressources 2008	**Potentiel de ressources par habitant 2008**	**Indice des ressources 2008 (moyenne 2003-2004)**	**Potentiel de ressources par habitant 2006**	**Indice des ressources 2006 (moyenne 2000-2002)**	**Variation du potentiel de ressources**
	en francs	*nombre*	*en francs*	*nombre*	
Zurich	34'050	126.5	32'565	131.5	4.6%
Berne	20'744	77.1	17'948	72.5	15.6%
Lucerne	20'652	76.7	18'124	73.2	14.0%
Uri	16'617	61.8	15'079	60.9	10.2%
Schwyz	33'386	124.1	30'469	123.1	9.6%
Obwald	18'072	67.2	16'922	68.4	6.8%
Nidwald	33'744	125.4	31'456	127.1	7.3%
Glaris	18'720	69.6	18'864	76.2	-0.8%
Zoug	57'826	214.9	56'084	226.5	3.1%
Fribourg	20'269	75.3	17'175	69.4	18.0%
Soleure	20'509	76.2	18'473	74.6	11.0%
Bâle-Ville	37'607	139.8	34'119	137.8	10.2%
Bâle-Campagne	27'929	103.8	26'048	105.2	7.2%
Schaffhouse	25'861	96.1	21'637	87.4	19.5%
Appenzell Rh. Ext.	20'837	77.4	20'380	82.3	2.2%
Appenzell Rh. Int.	21'428	79.6	20'725	83.7	3.4%
St-Gall	21'772	80.9	19'379	78.3	12.3%
Grisons	21'950	81.6	21'060	85.1	4.2%
Argovie	24'122	89.6	22'549	91.1	7.0%
Thurgovie	19'908	74.0	18'148	73.3	9.7%
Tessin	26'145	97.2	27'636	111.6	-5.4%
Vaud	28'377	105.5	24'689	99.7	14.9%
Valais	18'579	69.0	17'144	69.2	8.4%
Neuchâtel	**25'964**	**96.5**	**21'556**	**87.1**	**20.4%**
Genève	40'678	151.2	38'606	155.9	5.4%
Jura	18'463	68.6	16'230	65.6	13.8%
Total	**26'909**	**100.0**	**24'758**	**100.0**	**8.7%**

Le canton de Neuchâtel est celui qui a vu son potentiel de ressources par habitant augmenté le plus fortement. En s'accroissant de 20,4%, il se situe largement au-dessus de la moyenne suisse (8,7%).

L'explication de cette évolution doit être recherchée dans les variations des composantes du potentiel de ressources.

Potentiel de ressources 2004-2005, 2006 et 2008

	Chiffres définitifs 2008 du 5 juillet 2007	***Chiffres définitifs 2004-2005 du 5 juillet 2007***	***Chiffres estimés 2008 selon Message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006***	**Ecarts 2008 Estimations/ Effectifs**
En milliers de francs	**Potentiel ressources 2008 (2003-2004)**	**Potentiel ressources 2004-2005 (1998-2001)**	**Potentiel ressources 2006 (2000-2002)**	**En francs**
Revenu déterminant des personnes physiques	2'636'126	2'317'327	2'471'156	164'970
Revenu déterminant pour l'imposition à la source	163'811	126'593	155'696	8'115
Fortune déterminante des personnes physiques	178'441	200'897	173'275	5'166
Bénéfice imposable des personnes morales	1'383'043	1'050'696	796'801	586'242
Répartitions fiscales déterminantes	11'461	0	0	11'461
Potentiel de ressources	**4'372'882**	***3'695'513***	**3'596'928**	**775'954**
Indice des ressources	*96.5*	*91.0*	*87.1*	*9.4*

Le potentiel de ressources 2008 du canton de Neuchâtel a progressé de 776 millions de francs par rapport aux estimations présentées dans le Message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006.

Le bénéfice imposable des personnes morales est la composante la plus dynamique du potentiel de ressources avec une progression de 586 millions de francs.

Justification des écarts

Le Département fédéral des finances a publié un rapport détaillé en juillet 2007 qui présente les chiffres définitifs de la RPT pour l'année 2008 et donne des explications sur les variations entre les résultats définitifs pour 2008 et les estimations présentées dans le Message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006. Il ressort, pour le canton de Neuchâtel, que l'accroissement du potentiel de ressources par habitant de 20,4% (cf. p. 5) peut être décomposé en trois éléments :

- 12,6% au titre d'erreurs d'estimations. La Confédération reconnaît qu'elle a commises des erreurs quand elle a dû estimer des données qui n'étaient pas disponibles au moment de l'établissement du Message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006. Le Département fédéral des finances n'a pas donné de justifications quant à l'origine et la nature de ces écarts;
- 5,4% en relation avec les évolutions conjoncturelles;
- 2,4% qui ne s'explique pas du point de vue de la statistique.

5. Incidences financières pour le canton de Neuchâtel

Les revenus définitifs pour 2008 sont 19,8 millions de francs inférieurs aux estimations communiquées aux Chambres fédérales et aux cantons.

Les paiements péréquatifs concernent les flux financiers au titre de la péréquation des ressources, ainsi que des compensations des charges excessives socio-démographiques, géo-topographiques et des cas de rigueur.

Montants des paiements péréquatifs

En mios de francs	**Montants estimés du 8 décembre 2006 selon Bilan global 2004-2005**	**Montants définitifs pour 2008 du 5 juillet 2007**	***Ecarts***
Péréquation des ressources	58.4	7.7	*-50.7*
Compensation des charges excessives	28.9	34.1	*5.2*
Compensation des cas de rigueur	80.4	106.1	*25.7*
Effets nets en faveur du canton	**167.7**	**147.9**	***-19.8***