

**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
relatif à l'évolution à moyen terme de la péréquation  
financière nationale et ses conséquences pour le canton de  
Neuchâtel**

(du 27 août 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*La péréquation financière nationale fonctionne selon le système mis en place en 2008 par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Tous les 4 ans, ce système est réexaminé et le Parlement fédéral est appelé à se prononcer sur l'opportunité d'y apporter des modifications. Durant l'année 2015, qui marque la fin de la deuxième période quadriennale, le Parlement fédéral se prononcera sur la péréquation financière nationale pour la période 2016-2019. Dans ce contexte d'incertitude, le présent rapport a pour but de mettre en lumière l'évolution qui peut être attendue pour Neuchâtel en matière de péréquation financière nationale, en tenant compte d'une part de l'évolution attendue des déterminants de la péréquation dans chaque canton et, d'autre part, des modifications du système qui pourraient intervenir dès 2016 et de leurs conséquences.*

**1. INTRODUCTION**

Le but du présent rapport est d'informer votre autorité sur les changements qui pourraient intervenir à moyen terme pour Neuchâtel en matière de péréquation financière nationale.

Après un rappel général du fonctionnement du système péréquatif entre la Confédération et les cantons au chapitre 2, le chapitre 3 présente les prévisions qui peuvent être faites, sur la base du système péréquatif actuel, quant aux montants perçus par Neuchâtel au titre de la péréquation financière.

A la suite de cette analyse, le chapitre 4 détaille les changements qui pourraient intervenir à partir de l'exercice 2016 sur le fonctionnement du système péréquatif. Cet examen de détail est basé sur le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la péréquation financière<sup>1</sup>, élaboré par le Département fédéral des finances, et sur les

<sup>1</sup>[http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik\\_grundlagen/finanzausgleich/revisionp\\_grundlagen/Beilage\\_01\\_Wirksamkeitsbericht\\_FR.pdf](http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/Beilage_01_Wirksamkeitsbericht_FR.pdf)

différentes prises de positions exprimées par la Confédération et les cantons sur les changements potentiels traités dans le rapport. Ce chapitre comprend également un développement au sujet des conventions-programmes mises en œuvre par la Confédération afin de régler les modalités de certaines tâches qui continuent d'être assumées conjointement par la Confédération et les cantons.

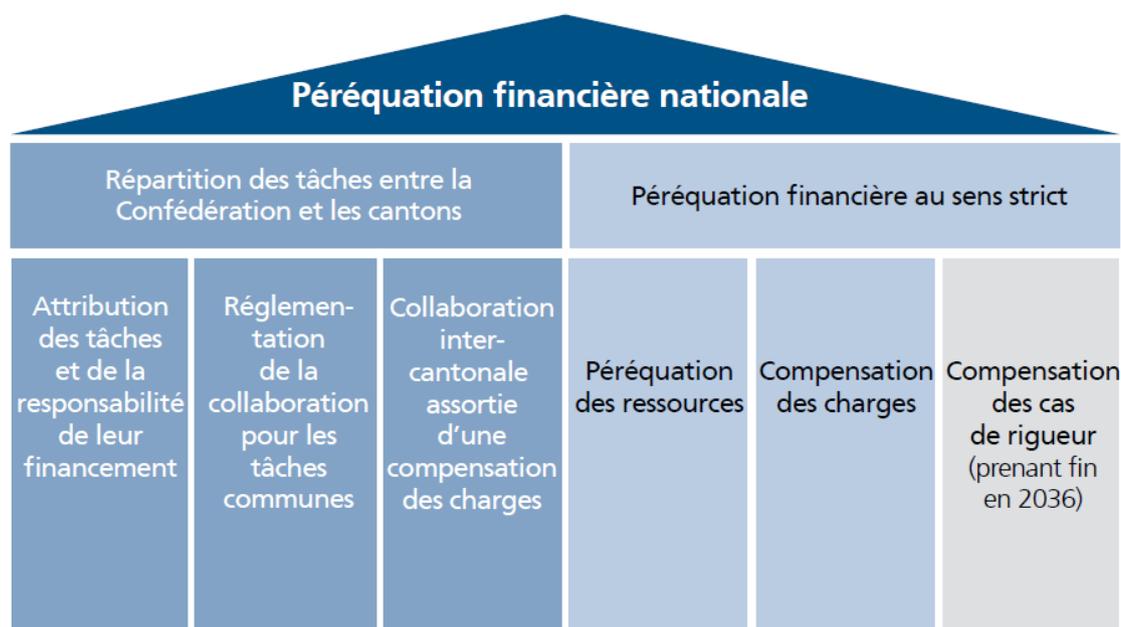
Les incidences financières pour Neuchâtel des changements pressentis à partir de 2016, qui dépendent des décisions qui seront prises par le Parlement fédéral en 2015, sont finalement décrites dans le chapitre 5.

## 2. DESCRIPTION DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE NATIONALE

### 2.1. Péréquation financière au sens large

Le système actuel de péréquation financière nationale est entré en vigueur le 1er janvier 2008, avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

La péréquation financière au sens large est composée de deux volets, à savoir la répartition des tâches et la péréquation financière au sens strict. Chacun des deux volets comprend plusieurs instruments. Cette décomposition est présentée dans le schéma ci-dessous.



Source : AFF

Le volet de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons repose sur trois instruments :

– *Attribution des tâches et de la responsabilité de leur financement*

L'entrée en vigueur de la RPT en 2008 a donné lieu à un large désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons. A cette occasion, 17 des 34 tâches alors assumées conjointement ont été désenchevêtrées. Parmi les anciennes tâches communes, on peut citer les routes nationales et le paiement des rentes AVS/AI, qui ont été entièrement attribués à la Confédération, ainsi que les institutions pour personnes handicapées et l'enseignement spécialisé, qui sont entièrement devenus de la responsabilité des cantons. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est basée sur les principes de subsidiarité<sup>2</sup> et d'équivalence<sup>3</sup>.

– *Réglementation de la collaboration pour les tâches communes*

Pour une partie des tâches qui n'ont pas été désenchevêtrées et qui continuent d'être assumées conjointement par la Confédération et les cantons, la RPT a introduit de nouvelles formes de collaboration et de financement par les conventions-programmes. Les conventions-programmes sont des programmes pluriannuels incluant des accords assortis d'objectifs, ainsi que des contributions globales ou forfaitaires. Par ce biais, la Confédération assume la conduite stratégique, tandis que les cantons sont responsables au niveau opérationnel. Des conventions-programmes ont notamment été élaborées dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la politique régionale et la mensuration officielle.

– *Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges*

La RPT a renforcé le cadre institutionnel de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Pour les tâches pour lesquelles un engagement de la Confédération n'est pas pertinent, mais une coopération entre plusieurs cantons se justifie, les cantons concluent des conventions sur l'achat réciproque ou la production commune de prestations étatiques. Dans ce cadre, la Confédération s'en tient à un rôle d'arbitre: sur demande des cantons intéressés, elle peut astreindre dans certaines conditions les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges dans neuf domaines précisés à l'article 48a de la Constitution fédérale, notamment les hautes écoles, la gestion des déchets, les transports en agglomération ou la médecine de pointe.

Le volet de la péréquation financière au sens strict repose également sur trois instruments, à savoir la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur. Il convient toutefois de relever que la compensation des cas de rigueur n'est pas formellement considérée comme un instrument de la RPT, dans la mesure où le mécanisme n'a été prévu que pour une période transitoire.

La péréquation financière au sens strict constitue la principale source de changements potentiels et donc de discussions entre les cantons et avec la Confédération dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la péréquation financière. A ce titre, les instruments de la péréquation financière au sens strict font l'objet d'une explication détaillée dans le chapitre suivant.

---

<sup>2</sup> Le principe de subsidiarité signifie qu'une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux, en termes de coûts et / ou de qualité, qu'une collectivité d'un échelon inférieur.

<sup>3</sup> Le principe de l'équivalence fiscale implique que les bénéficiaires d'une prestation puissent décider de cette prestation et qu'ils en supportent aussi les coûts.

## **2.2. Péréquation financière au sens strict**

### **2.2.1. Péréquation des ressources**

La péréquation des ressources est le premier instrument de la péréquation au sens strict. Elle est basée sur le potentiel de ressources des cantons, c'est-à-dire la valeur des ressources fiscalement exploitables par les cantons, indépendamment de la charge fiscale effective. Les cantons qui ont un potentiel de ressources par habitant supérieur à la moyenne suisse (cantons à fort potentiel de ressources) contribuent à la péréquation, alors que les cantons qui ont un potentiel de ressources par habitant inférieur à la moyenne suisse (canton à faible potentiel de ressources) en bénéficient.

Le potentiel de ressources prend en compte les revenus des personnes physiques ainsi que l'évolution de leurs fortunes, les revenus imposés à la source, les bénéfices des personnes morales et les répartitions fiscales intercantionales. Il est déterminé chaque année à partir des données fiscales n-4, n-5, n-6. Sur la base du potentiel de ressources, il est établi un indice des ressources, dont la valeur 100 correspond à la moyenne suisse.

La péréquation des ressources est l'instrument le plus important en termes de volume des échanges financiers (3,7 milliards en 2014). Il est doté conjointement par la Confédération, au travers de la péréquation verticale, et par les cantons à fort potentiel de ressources, au travers de la péréquation horizontale.

La dotation initiale de la péréquation des ressources a été déterminée lors de l'introduction de la RPT en 2008. A cette occasion, un bilan global a été réalisé afin d'assurer une neutralité des coûts entre la Confédération et l'ensemble des cantons. Ce bilan tenait compte du changement de système péréquatif, mais également des effets liés à la nouvelle répartition des tâches.

Tous les 4 ans, dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, la dotation de la péréquation des ressources est examinée. En cours de période quadriennale, la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) prévoit que les contributions des cantons à fort potentiel de ressources soient modifiées en fonction de l'évolution de leur potentiel et que la contribution de la Confédération évolue en fonction du potentiel de ressources de l'ensemble des cantons.

Deux contraintes importantes sont posées par la PFCC en matière de péréquation des ressources. L'article 4 impose que la contribution des cantons à fort potentiel de ressources se situe entre 2/3 et 4/5 de la contribution de la Confédération. L'article 6 précise que pour chaque canton le potentiel de ressources par habitant : "*devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 % au moins de la moyenne suisse*".

### **2.2.2. Compensation des charges excessives**

Le second instrument de la péréquation financière au sens strict est la compensation des charges excessives. Cette compensation a pour objet de soutenir les cantons qui, de par leurs particularités structurelles, subissent des charges excessives (par rapport à la moyenne suisse) en fournissant certains biens publics qui répondent à des besoins fondamentaux.

La compensation des charges se fait sur la base d'indicateurs mesurant, indépendamment des dépenses encourues effectivement, les causes structurelles des charges excessives. Deux types de charges excessives sont distinguées; les charges dues à des facteurs géo-topographiques et les charges dues à des facteurs socio-démographiques.

La compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) est basée sur 4 indicateurs, à savoir l'altitude, la déclivité du terrain, la structure de l'habitat et la densité démographique. La compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) est répartie en deux catégories. La première concerne les charges liées à la structure de la population et repose sur trois indicateurs: la pauvreté, la structure d'âge et l'intégration des étrangers. La seconde catégorie concerne les charges des villes-centres. Elle repose sur la taille de la commune, le taux d'emploi et la densité de l'habitat.

La compensation des charges excessives est entièrement financée par la Confédération, la dotation étant répartie à parts égales entre la CCG et la CCS. Comme la dotation de la péréquation des ressources, la dotation initiale de la compensation des charges résulte du bilan global établi entre la Confédération et les cantons pour l'entrée en vigueur de la RPT. Le montant de cette dotation est rediscuté tous les 4 ans, lors de l'établissement du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière. Durant les périodes quadriennales, la dotation est adaptée au renchérissement.

### **2.2.3. Compensation des cas de rigueur**

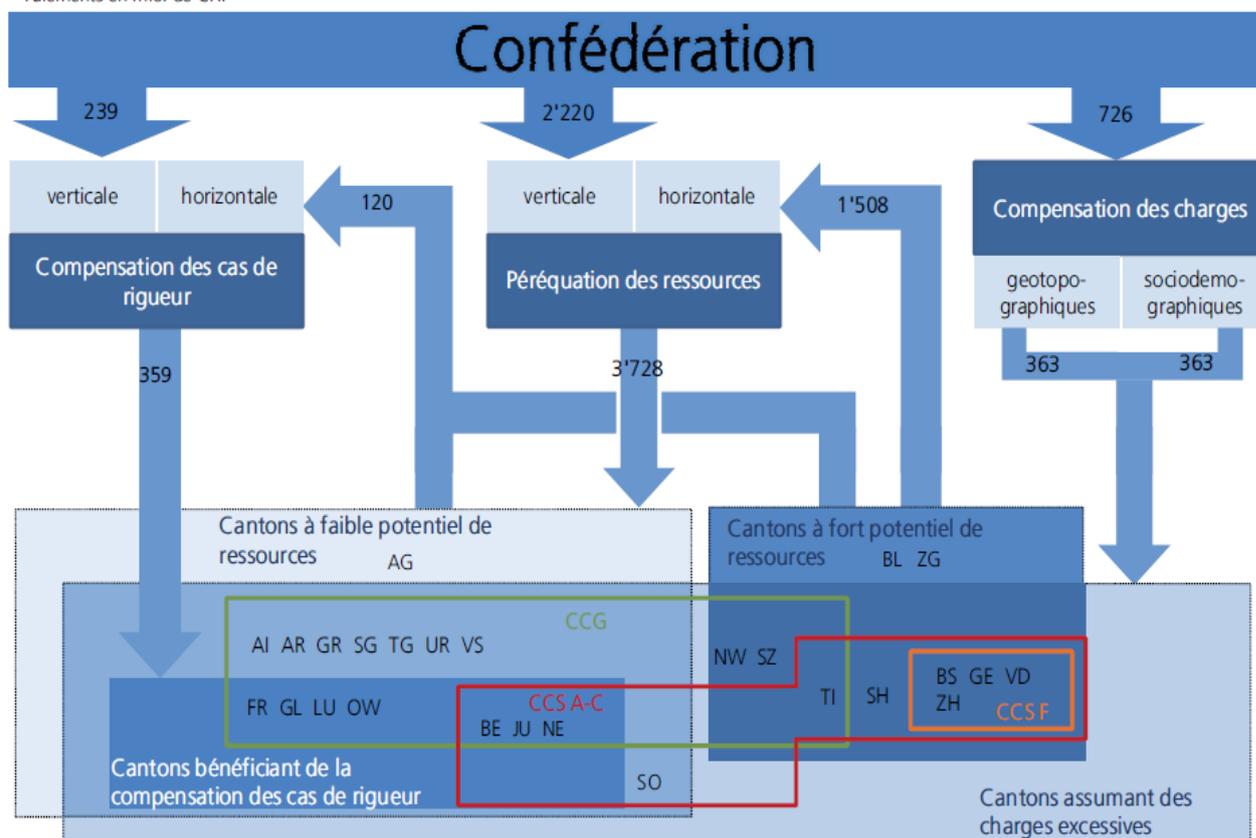
Lors de l'entrée en vigueur de la RPT, la dotation des instruments sur la base du bilan global a permis d'assurer une neutralité budgétaire entre la Confédération et l'ensemble des cantons. Toutefois, parmi les cantons, certains ont bénéficié du changement de système et d'autres ont été préférités. La compensation des cas de rigueur a été mise en place afin de compenser les pertes subies lors du changement de système par les cantons présentant un faible potentiel de ressources.

A ce titre, la compensation des cas de rigueur ne constitue pas formellement un instrument de la péréquation financière au sens strict, car il s'agit d'un mécanisme transitoire. La durée prévue de la compensation des cas de rigueur est de 28 ans. Durant les deux premières périodes quadriennales, la dotation reste strictement inchangée. A partir de la troisième période quadriennale (dès 2016), la PFCC prévoit que la dotation soit cumulativement réduite de 5% par année jusqu'à la disparition complète de la compensation en 2036. La PFCC prévoit également qu'à tout moment, un canton bénéficiaire perd définitivement son droit à la compensation s'il devient un canton à fort potentiel de ressources. Dans ce cas-là, la dotation est diminuée du montant perçu par ledit canton.

La compensation des cas de rigueur est financée à deux tiers par la Confédération et un tiers par l'ensemble des cantons sur la base du nombre d'habitants. Le maintien de ce mécanisme est rediscuté tous les 4 ans avec le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière.

### **2.2.4. Vue d'ensemble**

Le schéma ci-dessous présente une vue d'ensemble de la péréquation financière au sens strict. Pour les deux instruments de péréquation et le mécanisme de compensation des cas de rigueur, il est indiqué les cantons bénéficiaires et le mode de financement des dotations sur la base des chiffres 2014.



Source : AFF

### 3. SITUATION EN 2014

#### 3.1. Situation générale

Le schéma qui termine le chapitre précédent indique les montants globaux en millions de francs de la péréquation financière au sens strict pour 2014.

La péréquation des ressources est dotée de 3,7 milliards de francs, financés à hauteur de 2,2 milliards par la Confédération et 1,5 milliard par les cantons à fort potentiel de ressources. Les cantons contributeurs sont au nombre de dix (BL, ZG, NW, SZ, TI, SH, BS, GE, VD, ZH) et les cantons bénéficiaires au nombre de seize (AG, AI, AR, GR, SG, TG, UR, VS, FR, GL, LU, OW, BE, JU, SO, NE). Par rapport à la situation initiale de 2008, deux cantons bénéficiaires sont devenus des cantons contributeurs, à savoir le Tessin et Schaffhouse.

La compensation des charges est quant à elle dotée de 726 millions de francs, entièrement financés par la Confédération et répartis à parts égales entre la CCG et la CCS. Dix-sept cantons bénéficient de la CCG, alors que la CCS profite dans son ensemble à dix cantons. Seuls trois cantons ne bénéficient d'aucune compensation des charges excessives. Quatre cantons, dont Neuchâtel, bénéficient à la fois de la CCG et de la CCS.

Finalement, la compensation des cas de rigueur est dotée de 359 millions de francs, financés à hauteur de 239 millions par la Confédération et 120 millions par l'ensemble

des cantons. Sept cantons, dont Neuchâtel, bénéficient de la compensation des cas de rigueur.

### **3.2. Situation du canton de Neuchâtel**

Le canton de Neuchâtel figure parmi les cantons à faible potentiel de ressources et à ce titre bénéficie de la péréquation des ressources à hauteur de 47 millions de francs en 2014. Le potentiel de ressources par habitant du canton est toutefois proche de la moyenne suisse, d'où un indice des ressources de 90,2 points.

Neuchâtel est l'un des rares cantons à bénéficier tant de la CCG, que de la CCS. Au total, le canton perçoit 38 millions de francs en 2014 au titre de la compensation des charges excessives.

Neuchâtel est également l'un des principaux bénéficiaires de la compensation des cas de rigueur. Depuis 2008, il perçoit 106 millions de francs par an.

Au total, les paiements reçus par Neuchâtel au titre de la péréquation financière au sens strict s'élèvent en 2014 à 191 millions de francs, ce qui correspond pratiquement à 10% du total des revenus du canton.

### **3.3. Prévisions pour le canton de Neuchâtel**

Des prévisions à moyen terme sont effectuées par les cantons quant à la péréquation des ressources. L'exactitude des prévisions est toutefois relative, car des incertitudes pèsent sur les différentes composantes du potentiel de ressources et car tous les cantons ne mettent pas systématiquement leurs données à jour.

Selon ces prévisions, et les chiffres non-définitifs publiés par la Confédération pour l'année 2015, le montant perçu par Neuchâtel au titre de la péréquation des ressources devrait connaître une nouvelle augmentation en 2015, après celles connues en 2013 et 2014. A partir de 2016 en revanche, les montants perçus par le canton devraient diminuer chaque année jusqu'en 2020, sous l'effet d'une hausse du potentiel de ressources du canton. La hausse attendue du potentiel de ressources résulte de l'augmentation des ressources fiscalement exploitables (bénéfices des personnes morales et revenus des personnes physiques) du canton de Neuchâtel suite aux réformes fiscales entreprises ces dernières années. Cette situation illustre un effet pervers du mécanisme de la péréquation des ressources, car elle montre que lorsqu'un canton entreprend des réformes pour améliorer sa situation, il peut se retrouver pénalisé au niveau de la péréquation financière nationale.

Aucune prévision n'est réalisée pour la compensation des charges excessives et la compensation des cas de rigueur. Les montants perçus au titre de la compensation des charges excessives ne devraient, pour Neuchâtel comme pour les autres cantons, que peu varier dans les années à venir, dans la mesure où les indicateurs utilisés sont stables voire statiques et la dotation varie uniquement en fonction du renchérissement. S'agissant de la compensation des cas de rigueur, l'évolution est inscrite dans la PFCC, qui prévoit une diminution cumulative de 5% par année des montants perçus dès 2016. Pour Neuchâtel, une diminution de 5% correspond à 5,3 millions de francs.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des prévisions pour Neuchâtel jusqu'en 2018, sur la base des éléments connus à ce jour et du système péréquatif actuel. Il n'est pas tenu compte des incidences financières qui pourraient découler des décisions prises par les Chambres fédérales en lien avec le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la

péréquation financière. Ces incidences financières potentielles sont présentées en détail au chapitre 5.

	<b>B 2014</b>	<b>B 2015</b>	<b>PFT 2016</b>	<b>PFT 2017</b>	<b>PFT 2018</b>
Péréquation des ressources	47.229.000	62.490.000	37.201'000	21.642.000	17.318.000
Compensation des charges excessives	38.115.000	38.722.000	38.722.000	38.722.000	38.722.000
Compensation des cas de rigueur	106.069.000	106.069.000	100.765.000	95.727.000	90.941.000
<b>TOTAL</b>	<b>191.413.000</b>	<b>207.281.000</b>	<b>176.688.000</b>	<b>156.091.000</b>	<b>146.981.000</b>

## 4. RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ

### 4.1. Origine et but du rapport

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons est prévu par l'article 18 de la PFCC. Il est élaboré tous les 4 ans et sert de base pour le message que le Conseil fédéral adresse au Parlement pour la période quadriennale suivante. Lors des délibérations des Chambres fédérales, tant les mécanismes qui sous-tendent les instruments péréquatifs que les dotations financières desdits instruments peuvent être remis en question.

Le rapport a pour objet d'exposer le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période quadriennale écoulée et de proposer d'éventuelles mesures pour la période quadriennale suivante. Il renseigne également sur la volatilité des montants perçus ou versés dans le cadre de la péréquation des ressources et sur la qualité des données fiscales transmises par les cantons. Le rapport sur la période 2012-2015 présente en outre, pour la dernière fois, une analyse de la transition de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière.

L'élaboration du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière est réalisée par le Département fédéral des finances (DFF). Elle est accompagnée par un groupe technique, composé à parts égales de représentants de la Confédération et des cantons. Le groupe technique se prononce notamment sur l'élaboration de recommandations pour la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

Les buts de la péréquation financière au sens large analysés dans le cadre du rapport sont ceux prévus à l'article 2 de la PFCC. Les conclusions du rapport du DFF sur le degré de réalisation de ces buts peuvent être résumées comme suit :

– *Renforcement de l'autonomie financière des cantons*

La RPT a sensiblement accru la quote-part des transferts non affectés, jusqu'à environ 40% du total des transferts, ce qui a renforcé l'autonomie financière des cantons. Cette quote-part est restée stable depuis 2008. Concrètement, une part importante des montants versés par la Confédération aux cantons n'est donc pas liée à l'exécution d'une tâche en particulier, mais laissée à la libre utilisation des cantons.

- *Réduction des disparités en matière de capacité financière et de charge fiscale*  
Les disparités de capacité financière se sont accrues entre 1998 et 2010. Les années 2008 à 2010 montrent une tendance à la diminution, sans qu'il soit possible de dire si ce recul tient à l'introduction de la RPT ou à d'autres facteurs tels que la conjoncture. Les disparités en matière d'exploitation du potentiel fiscal se sont accrues, mais là encore il est trop tôt pour tirer des conclusions quant aux effets de la RPT.
- *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international*  
L'objectif du maintien de la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international est atteint. Les cantons bénéficiaires de la péréquation des ressources ont réduit la charge fiscale de la substance mobile (personnes morales et main-d'œuvre hautement qualifiée) depuis 2008. Cela ne tient pas tant à l'entrée en vigueur de la RPT, mais davantage à des facteurs particuliers, tels que les versements de la BNS et une situation conjoncturelle et budgétaire favorable. Les cantons contributeurs quant à eux ont privilégié les revenus médians des personnes physiques.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*  
La PFCC prévoit une dotation minimale en ressources après péréquation de 85% de la moyenne suisse (valeur cible). Le rapport indique que cette valeur a été systématiquement dépassée durant la deuxième période quadriennale, ce qui n'était pas le cas lors de la première période.
- *Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géotopographiques ou socio-démographiques*  
Les études réalisées montrent que les charges excessives dues à des facteurs géotopographiques sont couvertes en moyenne à hauteur de 35,4 % par la compensation, alors que pour les charges dues à des facteurs ou socio-démographiques la couverture est d'environ 8% en moyenne. Sur la période quadriennale 2012-2015, le déséquilibre s'est encore renforcé.
- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*  
Le rapport présente les résultats d'une enquête menée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) auprès des gouvernements cantonaux. La grande majorité des cantons tend à affirmer que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges telle qu'elle a été conçue dans le cadre de la RPT a fait ses preuves, même s'ils soulignent que la collaboration intercantonale était déjà intense avant l'introduction de la RPT.

## 4.2. Vue d'ensemble des discussions

Sur la base des conclusions tirées par le DFF quant au degré de réalisation des buts de la péréquation financière, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière présente différentes propositions de modifications relatives aux instruments et à leurs dotations financières. L'avis des représentants des cantons au sein du groupe technique est également exprimé dans le rapport. Ces propositions ont été mises en consultation auprès des cantons avant d'être présentées aux Chambres fédérales.

Les chapitres qui suivent reprennent en détail les discussions relatives aux principales thématiques abordées dans la consultation fédérale. Ces thématiques reposent essentiellement sur la péréquation financière au sens strict et en particulier sur la péréquation des ressources, instrument le plus important en termes de volumes financiers. Le volet relatif à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est plus marginalement discuté, car il ne fait pas l'objet de propositions précises de modification.

Globalement, les discussions conduisent à une dualité de points de vue entre les cantons à fort potentiel de ressources, qui contribuent à la péréquation, et les cantons à faible potentiel de ressources, qui en bénéficient. Cette opposition est ultérieurement renforcée par le clivage qui existe en matière de compensation des charges excessives. En effet, les cantons contributeurs à la péréquation bénéficient pour la plupart de la CCS, qui vise les charges excessives des régions urbaines. A l'inverse, les cantons bénéficiaires de la péréquation des ressources bénéficient pour la plupart de la CCG, qui vise quant à elle les charges excessives des régions rurales ou de montagne.

Les cantons bénéficiaires de la péréquation des ressources et de la CCG étant majoritaires vis-à-vis des cantons contributeurs à la péréquation et bénéficiaires de la CCS, les prises de position et les décisions prises au Parlement fédéral sont majoritairement favorables aux premiers cités, dont fait partie Neuchâtel. Cette position majoritaire s'est toutefois quelque peu fragilisée depuis l'entrée en vigueur de la RPT en 2008, car deux cantons bénéficiaires de la péréquation des ressources, le Tessin et Schaffhouse sont devenus des cantons contributeurs.

Malgré leurs divergences, les cantons ont travaillé à des positions communes et à des compromis tant dans le cadre de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), que dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). A la suite de ces travaux, les deux conférences ont communiqué une position de synthèse pour tous les cantons.

### **4.3. Discussions relatives à la péréquation des ressources**

#### **4.3.1. Dotation financière**

Dans son rapport, la Confédération propose de diminuer la dotation de la péréquation des ressources. Son argumentation repose sur le dépassement de la garantie d'une dotation minimale en ressources. L'article 6 de la PFCC prévoit que: "*Les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85% au moins de la moyenne suisse*". Le rapport met en avant que cet objectif a été systématiquement dépassé durant la deuxième période quadriennale. A ce titre, la Confédération avance que la péréquation des ressources s'est révélée trop élevée d'environ 7,6% en moyenne pendant les années 2012-13-14. Elle propose d'adapter la dotation 2016-2019 sur la base de la dotation avec laquelle le canton au potentiel de ressources le plus faible aurait atteint entre 2012 et 2015 un potentiel de ressources correspondant exactement à 85% de la moyenne suisse. Appliquée aux chiffres 2014, cette adaptation correspondrait pour Neuchâtel ceteris paribus à une diminution de 6 millions de francs des montants perçus par année et à une économie annuelle de 166 millions pour la Confédération et 113 millions pour les cantons contributeurs.

L'argumentaire de la Confédération apparaît toutefois peu solide. En premier lieu, le constat de dépassement résulte d'une interprétation, car si l'objectif de 85% est à considérer comme une valeur cible, la loi présente cette limite comme un minimum ("*85% au moins*") et non pas un maximum. Dès lors, le fait que le canton au plus faible potentiel de ressources ait atteint la dotation minimale après péréquation signifie que l'objectif a été atteint, mais pas nécessairement qu'il a été dépassé.

Par ailleurs, cette prise de position de la Confédération revient à omettre que la péréquation financière poursuit de nombreux autres objectifs et que l'atteinte de certains objectifs pourrait être compliquée par une diminution de la dotation, en particulier la réduction des disparités entre cantons et le maintien de la compétitivité fiscale des cantons au niveau international. En ce sens, la proposition de la Confédération est

d'autant plus discutable qu'elle induit une diminution des montants perçus par l'ensemble des cantons bénéficiaires et pas seulement le canton concerné par la dotation minimale.

En outre, le rapport du DFF indique que les deux premières périodes quadriennales ont montré deux tendances très différentes. Durant la première période, la dotation minimale n'a pas été atteinte par le canton au plus faible potentiel de ressources en 2010 et 2011, alors que sans modification de la dotation, la dotation minimale a systématiquement été atteinte durant la période 2012-2015. A ce titre, il apparaît donc prématuré de prévoir dès à présent une baisse de la dotation. D'ailleurs, la Confédération reconnaît elle-même que: "*l'évolution des disparités et, partant, l'atteinte de la dotation minimale cible dépendent en partie de la conjoncture et peuvent donc se révéler cycliques dans une certaine mesure. Il n'est donc pas impossible que durant la troisième période RPT les disparités augmentent à nouveau et que le dépassement de l'objectif visé de dotation minimale diminue à nouveau.*"

La majorité des cantons rejette logiquement la réduction de la dotation de la péréquation des ressources, considérant notamment que l'augmentation des charges supportées par les cantons dans certains domaines (hôpitaux, transports, dépenses sociales, etc.) ainsi que l'évolution de l'IFD par rapport aux contributions de la Confédération à la péréquation justifient le niveau actuel de dotation. Les cantons contributeurs, qui verraient leurs charges diminuer, ne partagent évidemment pas cet avis.

Dans un premier temps, la majorité des cantons souhaitait revendiquer une augmentation de la dotation de la péréquation des ressources. Cette revendication a finalement été abandonnée, car elle impliquait également une augmentation de la contribution des cantons à fort potentiel de ressources, ce qui ne se justifie pas au vu des différentes analyses présentées dans le rapport du DFF. Le souhait des cantons quant à une augmentation de la contribution financière de la Confédération se concentre au final sur la CCS.

#### **4.3.2. Modèle alternatif**

Le rapport du DFF présente un nouveau modèle de péréquation des ressources proposé par les dix cantons contributeurs. Il comporte quatre différences fondamentales avec le modèle existant :

- *Création d'une zone neutre*: le modèle prévoit la création d'une zone neutre, dans laquelle les cantons ne bénéficient plus des paiements compensatoires de la péréquation des ressources. La zone neutre est établie entre une valeur Z de l'indice des ressources déterminée par itération (~90 points) et 100 points d'indice. La valeur Z est fixée de manière que, compte tenu de la dotation, le canton au plus faible potentiel de ressources atteigne la dotation minimale après péréquation.
- *Progression linéaire des paiements*: le modèle prévoit que les paiements compensatoires reçus par les cantons bénéficiaires augmentent de manière linéaire en fonction de l'indice des ressources, contrairement à la méthode progressive actuelle.
- *Contributions des cantons selon le taux d'écrêtage*<sup>4</sup>: dans le modèle actuel, le total de la dotation évolue en fonction du taux de croissance des potentiels de ressources, ce qui laisse varier le taux d'écrêtage. Le modèle alternatif propose que les contributions des cantons soient déterminées par la fixation du taux d'écrêtage.

---

<sup>4</sup> Le taux d'écrêtage marginal moyen indique quelle part de recettes fiscales supplémentaires provenant d'une augmentation de sa substance fiscale un canton "reperd" à cause de la péréquation des ressources. Il a été estimé à environ 20 % pour les cantons contributeurs et 80 % pour les cantons bénéficiaires.

- *Contribution de la Confédération selon celles des cantons*: la contribution de la Confédération serait arrêtée à hauteur de 150% des contributions des cantons, ce qui correspond au rapport minimum de 2/3 prévu par la PFCC entre péréquation horizontale et verticale.

Des analyses plus détaillées doivent être réalisées pour déterminer les implications du modèle proposé, mais de manière générale, l'application du modèle alternatif sur la période 2008-2014 montre un allègement de la charge de tous les cantons contributeurs et dans le même temps une augmentation des paiements reçus par la quasi-totalité des cantons bénéficiaires, grâce à une hausse des contributions fédérales. Il apparaît toutefois certain que Neuchâtel serait l'un des très rares cantons perdants (AG, AI, GR, SH, TI) et même le plus prétérité, car il se situerait presque systématiquement dans la zone neutre.

La Confédération s'oppose au modèle alternatif proposé, considérant qu'il n'est pas plus efficace, qu'il accroît la volatilité des paiements compensatoires et qu'il implique un transfert de charges conséquent des cantons contributeurs à la Confédération. Par ailleurs, le modèle réduit les possibilités de pilotage pour le Parlement fédéral, qui ne fixerait plus qu'indirectement les dotations des instruments de la péréquation au sens strict.

La majorité des cantons rejette également toute instauration intégrale du modèle alternatif et s'oppose spécifiquement à l'instauration d'une zone neutre, considérant qu'elle aurait des répercussions trop importantes sur certains cantons, dont Neuchâtel et qu'elle a déjà été écartée lors de l'élaboration de la RPT. La majorité des cantons, Neuchâtel y compris, reste en revanche ouverte au mécanisme de fixation des contributions des cantons selon le taux d'écrêtage et estime que cette proposition mérite d'être examinée dans le cadre des travaux sur le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière.

#### **4.3.3. Modifications des bases de calcul**

En parallèle du modèle alternatif proposé par les cantons contributeurs, trois propositions de modification des bases de calcul existantes de la péréquation des ressources sont faites dans le rapport du DFF.

La première proposition consiste en une nouvelle pondération des bénéfices des personnes morales. Les cantons contributeurs relèvent que l'exploitabilité fiscale des bénéfices des personnes morales est moindre que celle des revenus des personnes physiques. Afin de tenir compte de cette situation avérée, ils proposent de pondérer les bénéfices des personnes morales par un facteur de 0,7 dans le calcul du potentiel de ressources.

Cette thématique rejoint les discussions qui ont lieu dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Une pondération des bénéfices dans le calcul de la péréquation financière y est également discutée, dans la mesure où cette réforme devrait a priori conduire à l'abandon des régimes fiscaux spéciaux prévus par la LHID (loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes) et actuellement pris en compte dans le calcul du potentiel de ressources, par une pondération des bénéfices des entreprises bénéficiant desdits régimes.

Pour Neuchâtel, l'introduction d'une pondération des bénéfices serait particulièrement favorable, car les bénéfices des personnes morales représentent une part plus importante (33,7%) dans le potentiel de ressources du canton qu'ailleurs (23,8% en moyenne suisse).

La Confédération et la majorité des cantons sont d'avis que la proposition des cantons contributeurs doit être examinée dans le cadre de la RIE III. Neuchâtel rejoint cette prise de position, car avant les changements induits par la RIE III, peu d'arguments permettent de justifier une remise en cause de cette importance des méthodes de calcul de la péréquation des ressources.

La deuxième proposition concerne la pondération des revenus des frontaliers. A l'issue du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, il a été décidé d'introduire une pondération dans la prise en compte des revenus des frontaliers, à hauteur de 0,75, afin de tenir compte des frais non-indemnisés que les frontaliers occasionnent pour les cantons (spillover effects). Le deuxième rapport fait le constat que la mesure déploie l'effet souhaité, en considérant qu'elle a conduit à une diminution des montants versés (respectivement une augmentation des montants perçus) par les cantons frontaliers au titre de la péréquation des ressources.

A ce titre, la Confédération propose de ne pas modifier ultérieurement la prise en compte des revenus des frontaliers. Cette position est défendue par la majorité des cantons.

Le canton du Jura propose d'abaisser ultérieurement la prise en compte de ces revenus en portant la pondération à 0,5. Une telle modification serait favorable à 9 des 26 cantons, dont Neuchâtel qui verrait le montant perçu au titre de la péréquation des ressources augmenter d'environ 1,7 million de francs (sur la base des chiffres 2014 ceteris paribus). Comme les autres cantons "frontaliers", Neuchâtel défend donc cette proposition faite par le Jura, même si elle a peu de chance d'aboutir, tout en relevant qu'aucune étude n'a été faite pour déterminer si la pondération constitue ou non une juste prise en compte des spillover effects.

Enfin, la troisième proposition relève de la prise en compte des redevances hydrauliques. Les cantons contributeurs proposent que les redevances hydrauliques soient prises en compte dans le potentiel de ressources, considérant qu'elles représentent des sources de revenu importantes pour certains cantons.

La Confédération n'est pas favorable à cette proposition. D'une part, les analyses effectuées montrent que la prise en compte de ces revenus aurait globalement un effet minime sur les montants versés ou reçus dans le cadre de la péréquation des ressources, tout en pénalisant quelque peu certains cantons à faible potentiel de ressources (VS, GR, GL, UR). D'autre part, la péréquation des ressources est déterminée exclusivement à l'aide de paramètres de nature fiscale (revenus et fortunes exploitables fiscalement). Ainsi, intégrer dans le potentiel de ressources les recettes provenant de droits souverains sur certaines tâches comme les redevances hydrauliques implique de remettre en cause fondamentalement les bases de calcul de la péréquation, qui ne doivent être basées que sur les recettes potentielles des impôts généraux. Cette manière de faire ouvrirait aussi la porte à la prise en considération d'autres revenus de diverses natures.

Neuchâtel et la majorité des cantons rejoignent la position défendue par la Confédération.

#### **4.3.4. Autres thématiques relatives à la péréquation des ressources**

Trois autres thématiques sont discutées en lien avec l'instrument de péréquation des ressources.

L'une des thématiques est l'introduction d'une limite maximale des charges des cantons contributeurs. Selon l'article 46 de l'Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC), le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la

péréquation financière doit évaluer la nécessité ou l'opportunité de fixer une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources.

Chaque canton à fort potentiel de ressources verse au titre de la péréquation financière un pourcentage uniforme de l'excédent de son potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse. Ce mécanisme conduit à des variations très différentes d'un canton à l'autre en matière de contributions péréquatives. Toutefois, force est de constater que de manière globale, le total des contributions représente en 2014 (1,09%) une part moins importante qu'en 2008 (1,19%) du total du potentiel de ressources des cantons contributeurs. Par ailleurs, l'introduction d'une telle limite apparaît inadéquate dans un système péréquatif, car elle impliquerait notamment une dégressivité des contributions lorsqu'elle est atteinte.

Partant de ces constats, le rapport du DFF propose de renoncer à l'introduction d'une limite maximale des charges pour les cantons contributeurs. Comme la majorité des autres cantons, Neuchâtel rejoint la position défendue par la Confédération. Les cantons contributeurs n'ont pas manifesté leur volonté de solliciter l'introduction d'un tel mécanisme.

Une autre thématique discutée est la prise en compte de l'exploitation fiscale dans les paiements compensatoires. Les cantons contributeurs demandent une réduction des paiements compensatoires en faveur des cantons à faible potentiel de ressources dont l'exploitation fiscale est inférieure à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources. Ils accusent certains cantons bénéficiaires de profiter des ressources qui leur sont octroyées dans le cadre de la péréquation des ressources pour pratiquer un dumping fiscal à l'encontre des cantons contributeurs.

Dans son rapport, la Confédération réfute l'existence d'un dumping fiscal et rappelle que l'un des objectifs de la péréquation financière est justement de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la charge fiscale (art. 2 PFCC). A ce titre, la Confédération rappelle également que pour les cantons périphériques, la politique fiscale constitue un outil important pour pouvoir attirer de la substance fiscale et rester ainsi compétitif en termes d'implantation. Par ailleurs, la Confédération rappelle également que la RPT a délibérément détaché les paiements effectués au titre de la péréquation financière des barèmes fiscaux des cantons, pour éviter toute incitation inopportune.

Neuchâtel, comme les autres cantons bénéficiaires, partage le point de vue exprimé dans le rapport du DFF. D'ailleurs, les analyses réalisées par la Confédération montrent que les cantons à faible potentiel de ressources ont beau avoir procédé à des baisses d'impôts plus importantes, ils ont continué de perdre du terrain par rapport aux cantons à fort potentiel de ressources, et ce en termes de revenus imposables comme de flux migratoires nets entre les cantons. En outre, il apparaît que les allègements opérés ont débuté avant 2008.

Finalement, le rapport du DFF propose également une modification du facteur alpha. Dans le mécanisme de calcul du potentiel de ressources des cantons, le facteur alpha est utilisé pour pondérer les fortunes des personnes physiques, afin de rendre compte de l'augmentation de leur valeur moyenne. La Confédération propose d'apporter deux modifications au calcul du facteur alpha. D'une part, baser le calcul sur une moyenne géométrique et non plus arithmétique. D'autre part, prendre en compte dans le calcul du rendement immobilier les prix des logements en propriété par étage, sachant qu'actuellement seuls les prix des maisons individuelles sont pris en compte.

Neuchâtel, comme la majorité des cantons, est favorable à ces changements, considérant qu'ils sont pertinents techniquement. Le rapport du DFF affirme que les deux modifications se compensent et ne conduisent à aucun impact financier, mais ne

présente aucun chiffre pour le confirmer. Dans tous les cas, les effets financiers devraient être relativement minimes.

#### **4.4. Discussions relatives à la compensation des charges excessives**

Les études réalisées montrent que la répartition de la dotation entre CCG et CCS n'est pas proportionnelle aux coûts effectifs. Cette situation était déjà connue lors de l'élaboration de la RPT. L'affectation des montants relatifs à la compensation des charges excessives a été déterminée dans le cadre d'un consensus politique, qui tenait notamment compte du fait que la CCG prenait le relais de l'indice "zone de montagne" utilisé dans l'ancienne péréquation financière et que les cantons ayant des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques présentent, dans la plupart des cas, un fort potentiel de ressources.

Dans le cadre du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, qui concernait les années 2008 à 2011, les principaux cantons bénéficiaires de la CCS (GE, VD, BS et ZH) ont tenté de proposer une modification de la répartition de la dotation entre CCG et CCS, en avançant l'argument que la répartition n'est pas proportionnelle aux coûts effectifs. Cette proposition n'a logiquement pas renversé le consensus politique existant et le statu quo a prévalu.

Pour ce deuxième rapport, la nouvelle proposition des principaux bénéficiaires de la CCS consiste à augmenter la compensation, toujours en lien avec les coûts effectifs, mais sans diminuer la CCG. Les analyses réalisées indiquent que la compensation couvre en moyenne 8% des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, contre 35% des charges excessives dues à de facteur géo-topographiques. La proposition consiste à augmenter la contribution de la Confédération, afin que les charges socio-démographiques puissent également être couvertes à hauteur de 35%. Cela équivaut à multiplier la CCS par quatre, ce qui correspond à une charge supplémentaire pour la Confédération d'un peu plus d'un milliard de francs par année.

La proposition d'augmenter la dotation de la CCS est soutenue par la majorité des cantons, mais dans une proportion moins conséquente que celle souhaitée par les principaux cantons bénéficiaires de la compensation. La majorité des cantons propose que la CCS soit augmentée à hauteur du montant que les cantons contributeurs à la péréquation des ressources économiseraient avec une diminution de la dotation de cet instrument, soit un montant de 113 millions de francs. En ce sens, cette augmentation constituerait pour les cantons contributeurs à la péréquation des ressources une contrepartie au renoncement à diminuer la dotation de la péréquation. La Confédération est évidemment opposée à cette proposition et comme lors du premier rapport elle opte pour le statu quo.

Neuchâtel est l'un des rares cantons à bénéficier des deux compensations. Dès lors, même s'il bénéficie de manière plus importante de la CCG, Neuchâtel s'est positionné en faveur de la proposition d'augmenter la dotation de la CCS, à charge de la Confédération. Pour Neuchâtel, cette augmentation des transferts de la Confédération aux cantons se justifie si l'on considère notamment l'augmentation importante des charges des cantons suite à des transferts dans des domaines tels que les hôpitaux, les transports, la politique agricole ou encore les dépenses sociales. Il est aussi intéressant de noter qu'elle bénéficierait principalement aux cantons centres, pour lesquels le défi de la réforme et de la fiscalité des entreprises (RIE III) est le plus conséquent.

#### **4.5. Discussions relatives à la compensation des cas de rigueur**

L'article 19 de la PFCC prévoit que: "*L'Assemblée fédérale décide par arrêté fédéral soumis au référendum la levée, totale ou partielle, de la compensation des cas de rigueur lorsque qu'il s'avère, sur la base du rapport du Conseil fédéral, que celle-ci n'est plus, ou plus entièrement nécessaire*". A ce titre, le maintien de cette compensation est remis en question lors de chaque rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière.

Neuchâtel, pour qui la compensation des cas de rigueur s'élève à 106 millions de francs par an, met systématiquement en avant deux arguments pour défendre le mécanisme. D'une part, le canton rappelle que la compensation des cas de rigueur a été prévue pour permettre à des cantons à faible potentiel de ressources d'absorber les importants changements apportés par la RPT et que Neuchâtel est confronté à cette réalité, car pour notre canton le passage de l'ancien au nouveau système a conduit à une perte correspondant à près de plus de 100 millions de francs, soit plus de 5% du total des revenus du canton. Dès lors, en couvrant temporairement cette perte, la compensation des cas de rigueur donne à Neuchâtel le temps indispensable pour mettre en œuvre les mesures structurelles qui s'imposent. D'autre part, Neuchâtel rappelle que cette compensation est issue d'un consensus politique longuement discuté et sans lequel la RPT n'aurait sans doute pas été introduite. Dès lors, ce consensus ne saurait être remis en question après quelques années seulement.

Ces arguments sont partagés par la Confédération et la majorité des cantons. Dans le rapport, la Confédération propose de renoncer à une levée de la compensation des cas de rigueur et soutient le maintien du système actuellement prévu par la PFCC (diminution cumulative de la compensation de 5% par année dès 2016). Elle souligne que l'évolution du potentiel de ressources n'est pas la même dans tous les cantons bénéficiaires de cette compensation et qu'une levée aurait des effets relativement importants sur les cantons concernés. La majorité des cantons partage cet avis. Dans leurs prises de position, ils indiquent que la compensation est issue d'un consensus politique et qu'ils n'entendent pas le remettre en question. Certains cantons contributeurs toutefois souhaitent une accélération de la disparition des cas de rigueur.

Selon le compromis trouvé entre la Confédération et les cantons, les montants économisés par la Confédération dans le cadre de la disparition progressive des cas de rigueur dès 2016 doivent être engagés dans l'intérêt des cantons. La majorité des cantons, dont Neuchâtel, propose que ces montants participent au financement de l'augmentation de la CCS.

#### **4.6. Discussions relatives à la répartition des tâches**

##### **4.6.1. Attribution des tâches entre la Confédération et les cantons**

Le volet de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'est pas exhaustivement discuté, car il ne fait pas l'objet de proposition de modification de la part de la Confédération. En outre, le rapport du DFF n'apporte qu'une vue peu fournie des effets financiers du désenchevêtrement pour la Confédération et les cantons.

Dans sa consultation, la Confédération a proposé aux cantons d'indiquer s'ils jugent opportun d'examiner un désenchevêtrement plus poussé des tâches et si oui dans quels domaines. Pour la majorité des cantons, y compris Neuchâtel, le désenchevêtrement des tâches communes doit se poursuivre et il convient donc d'examiner dans quels domaines une nouvelle répartition des tâches peut être envisagée.

Un nouveau désenchevêtrement ne pourra toutefois être envisagé qu'à la condition sine qua non d'une neutralité budgétaire. En effet, vu la dynamique des charges et des revenus transférés, l'évolution de la situation depuis 2008 laisse à penser que le désenchevêtrement a été financièrement favorable à la Confédération. Par ailleurs, des ré-enchevêtrements sont intervenus ces dernières années en particulier en matière de politique agricole et de transports, domaines dans lesquels la Confédération a reporté des charges sur les cantons.

#### **4.6.2. Conventions-programmes**

Les conventions-programmes ont été introduites avec la RPT pour certaines tâches qui continuent d'être assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Les domaines où elles sont utilisées sont les suivants:

- mensuration officielle;
- protection de la nature et du paysage;
- encouragement selon la loi sur les forêts;
- chasse;
- pêche;
- monuments historiques;
- protection contre les crues;
- protection contre le bruit;
- programmes de développement régional;
- intégration des étrangers;
- assainissement énergétique des bâtiments (en cours).

Dans la plupart de ces domaines, des conventions-programmes ont été conclues avec chacun des 26 cantons. Au total, pour la période 2012-2015, 318 conventions-programmes ont été conclues entre la Confédération et les cantons pour un montant de 1,5 milliard de francs.

Les conventions-programmes constituent de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons. Au regard de la pratique antérieure, elles sont un véritable changement de paradigme et impliquent une profonde mutation culturelle.

Les conventions-programmes doivent permettre d'un côté de laisser la compétence de la conduite stratégique à la Confédération et, de l'autre, d'accorder aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en matière de conduite opérationnelle. Leur introduction visait de manière générale à réduire la densité de la réglementation, à simplifier les procédures administratives et à diminuer les coûts. Au niveau du financement, il s'agissait en particulier de remplacer les contributions aux frais en pourcentage par des contributions forfaitaires ou globales.

Afin de dresser un état des lieux de l'introduction des conventions-programmes, l'administration fédérale des finances (AFF) a mené une vaste enquête auprès des cantons et des offices concernés de la Confédération, l'analyse portant à la fois sur le plan technique et l'appréciation politique.

Les résultats de l'enquête montrent que globalement la Confédération et les cantons tirent un bilan positif de l'introduction des conventions-programmes et considèrent qu'elles ont fait leurs preuves. Néanmoins, les cantons ne partagent pas entièrement l'appréciation de la Confédération et émettent quelques réserves.

Pour la majorité des cantons, la diminution espérée en matière de charges administratives et les améliorations des relations prix-prestations pour les prestations

publiques n'ont pas été confirmées. Plusieurs cantons relèvent également une certaine "sur-administration" à relier à des directives trop étroites et aux mécanismes de contrôle de la Confédération. L'orientation sur des périodes d'une durée de 4 ans est également pointée du doigt, celles-ci pouvant d'une part diverger du processus budgétaire annuel des cantons et, d'autre part, ne pas toujours concorder avec les durées des projets. En revanche, les gains d'efficacité et la réalisation de la séparation recherchée entre la direction stratégique et la mise en œuvre opérationnelle a été confirmée par les cantons.

Le tableau ci-dessous, tiré du rapport du DFF, indique l'appréciation des services cantonaux et fédéraux s'agissant des divers aspects des conventions-programmes. Il met également en évidence quelques divergences de point de vue entre la Confédération et les cantons, même si globalement les appréciations apparaissent positives.

Élément	Part des réponses positives *		Rapport entre la part des réponses positives des services fédéraux et la part des réponses positives des services cantonaux
	Services fédéraux	Services cantonaux	
1. Exécution administrative générale	84%	37%	2.27
2. Ressources humaines pour l'exécution administrative	74%	42%	1.76
3. Processus de budgétisation simplifié avec les conventions programmes	88%	50%	1.76
4. Marge de manœuvre accrue des cantons avec les conventions-programmes	100%	59%	1.69
5. Marge de manœuvre accrue lors de négociations avec les conventions-programmes	76%	59%	1.29
6. Amélioration du processus par rapport à la première période quadriennale	95%	76%	1.25
7. Atteinte des objectifs	75%	83%	0.90
8. Contrôle de gestion	70%	86%	0.81
Moyenne de tous les aspects des conventions-programmes	80%	70%	1.14

Source: DFF

Un premier constat qui peut être tiré de l'enquête réalisée par l'AFF est que la mutation culturelle associée aux conventions-programmes et consistant à penser en termes non plus de "contributions aux frais" mais d'"objectifs et d'indicateurs" n'est pas achevée et doit se poursuivre.

En parallèle, il ressort de l'analyse que certains aspects de l'instrument des conventions-programmes nécessitent encore d'être améliorés. Tant pour la Confédération que pour la majorité des cantons, les améliorations qui doivent être apportées relèvent en priorité des deux aspects suivants, comme l'indique le rapport du DFF:

– *Limitation de l'influence de la Confédération aux objectifs stratégiques*

Les résultats de l'enquête montrent que pour la majorité des cantons, la Confédération devrait moins s'impliquer au niveau des projets et se concentrer sur les objectifs stratégiques. Cette exigence vaut pour tous les domaines avec des conventions-programmes, même si les services cantonaux citent plus particulièrement la protection de la nature et du paysage.

Dans le même ordre d'idée, il est souhaité que le controlling de la part de la Confédération se limite à la réalisation des objectifs et ne porte plus par exemple sur les coûts de projets particuliers.

– *Réduction de la densité de la réglementation arrêtée dans les conventions-programmes et dans les directives les concernant*

L'enquête met également en avant la nécessité, dans tous les domaines et à titre de mission permanente, d'examiner les conventions-programmes et les directives qui les complètent dans l'optique de réduire la densité et le niveau de détail de la réglementation qui y est arrêtée. Il s'agirait ainsi, d'une part, d'accroître la marge de manœuvre des cantons et, d'autre part, de réduire les charges administratives supportées par la Confédération et les cantons en relation avec l'exécution des tâches.

Il est également proposé de regrouper les petits programmes dans une seule convention et de réduire le nombre d'objectifs par convention. Sont concernés en particulier l'encouragement selon la loi sur les forêts et la protection de la nature et du paysage.

Enfin, pour les programmes présentant des charges administratives élevées par rapport au montant de la contribution de la Confédération, il apparaît nécessaire d'examiner si les objectifs du programme ne pourraient pas être intégrés dans une autre convention de même nature, ou si le processus de convention ne devrait pas simplement être abandonné. Les exemples mis en avant dans l'enquête sont les renaturations ainsi que la protection de la faune et des oiseaux. En cas d'abandon du processus de convention, il faudrait néanmoins veiller à ce que le financement continue d'être assuré par une contribution forfaitaire ou globale, afin d'éviter le retour à une contribution aux frais.

Au surplus, la Confédération et les cantons jugent que les ressources en personnel se révèlent insuffisantes dans certains domaines, en particulier la protection de la nature et du paysage, les monuments historiques, la protection contre le bruit et l'encouragement selon la loi sur les forêts. La Confédération souligne également la nécessité de faire évoluer les qualifications du personnel dans plusieurs domaines.

Pour l'heure, les cantons et la Confédération estiment qu'il n'y a pas d'urgence à étendre l'application de l'instrument des conventions-programmes à d'autres tâches communes examinées dans le cadre de la RPT.

## **5. INCIDENCES FINANCIÈRES**

Au-delà des prévisions qui peuvent être faites sur la base du système péréquatif actuel (Cf. chapitre 3.3.), les incidences financières qui pourraient impacter le canton de Neuchâtel, à partir de l'exercice 2016, dépendent des décisions qui seront prises par les Chambres fédérales en 2015.

Sur la base du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la péréquation financière, les potentielles incidences financières peuvent être évaluées comme suit, au regard des montants 2014 *ceteris paribus* :

- *Diminution de la dotation de la péréquation des ressources*: la diminution proposée par la Confédération induirait pour Neuchâtel une baisse de 6 millions de francs des montants perçus. Cette proposition est soutenue par les cantons contributeurs, qui pourraient y renoncer avec une augmentation de la CCS. Elle est rejetée par les cantons bénéficiaires, qui sont majoritaires.
- *Introduction du modèle alternatif*: ce modèle, et plus particulièrement le mécanisme de zone neutre, conduirait Neuchâtel à perdre l'ensemble du montant perçu au titre de la péréquation des ressources, soit 47 millions de francs en 2014. La Confédération et la

majorité des cantons sont défavorables à l'introduction de ce modèle, proposé par les cantons contributeurs à la péréquation des ressources.

- *Modification de la pondération des bénéficiaires des personnes morales*: Une modification du calcul comme celle proposée par les cantons contributeurs, c'est-à-dire une pondération de l'ensemble des bénéficiaires des personnes morales par un facteur de 0,7, augmenterait le montant perçu par Neuchâtel d'environ 20 millions de francs. La Confédération et la majorité des cantons sont d'avis que cette thématique devra être traitée dans le cadre de la RIE III.
- *Modification de la pondération des revenus des frontaliers*: la pondération proposée par le Jura, soit un facteur de 0,5 au lieu de 0,75 actuellement, induirait une augmentation du montant perçu par Neuchâtel de 1,7 million de francs. Seuls quelques cantons sont favorables.
- *Prise en compte des redevances hydrauliques*: l'impact d'une telle modification apparaît minime pour une grande partie des cantons; il peut donc être considéré comme proche de zéro pour Neuchâtel. Cette proposition des cantons contributeurs à la péréquation des ressources n'est pas soutenue par la majorité des cantons, ni même par la Confédération.
- *Introduction d'une limite maximale des charges des cantons contributeurs*: le mécanisme n'ayant pas été précisément défini, les effets financiers sont inconnus. Ce mécanisme n'est pas soutenu, ni par la Confédération, ni par les cantons.
- *Prise en compte de l'exploitation fiscale dans les paiements compensatoires*: pour Neuchâtel, qui possède l'une des exploitations du potentiel fiscal les plus élevées de tous les cantons (5ème position), l'effet de cette mesure serait nul. La Confédération et la majorité des cantons s'opposent à cette mesure voulue par les cantons contributeurs à la péréquation des ressources.
- *Modification du facteur alpha*: les deux modifications proposées dans le calcul du facteur alpha ont un impact relativement minime et se compensent l'une l'autre. L'effet financier peut donc être considéré comme nul. La proposition de la Confédération est soutenue par la majorité des cantons.
- *Augmentation de la CCS*: l'augmentation de 113 millions de francs, telle qu'elle est proposée par une majorité des cantons, aurait pour effet une hausse de 4,8 millions de francs du montant perçu par Neuchâtel.
- *Disparition de la compensation des cas de rigueur*: certains cantons contributeurs souhaitent une disparition plus rapide que celle de 5% par an prévue par la PFCC dès 2016. La suppression complète de la compensation ne semble plus être à l'ordre du jour. Neuchâtel perçoit 106,1 millions de francs.

Le tableau ci-dessous récapitule les incidences financières potentielles, en précisant pour chacune d'elle le soutien politique existant, ainsi que l'effet financier sur les montants perçus par Neuchâtel, sur la base des montants de la péréquation financière 2014.

<b>Modification</b>	<b>Soutenue par</b>	<b>Effet financier (base 2014)</b>
Diminution de la dotation de la péréquation des ressources	Confédération et minorité de cantons, qui pourrait y renoncer avec une augmentation de la CCS	-6 millions
Introduction du modèle alternatif	Minorité des cantons	-47 millions
Modification de la pondération des bénéficiaires des personnes morales	Minorité des cantons	+20 millions
Modification de la pondération des revenus des frontaliers	Minorité des cantons	+1,7 million
Prise en compte des redevances hydrauliques	Minorité des cantons	Minime
Introduction d'une limite maximale des charges des cantons contributeurs	Ni les cantons, ni la Confédération	Inconnu
Prise en compte de l'exploitation fiscale dans les paiements compensatoires	Minorité des cantons	Nul
Modification du facteur alpha	Confédération et majorité des cantons	Minime
Augmentation de la CCS	Majorité des cantons	+4,8 millions
Disparition de la compensation des cas de rigueur	Minorité des cantons	Jusqu'à -106,1 millions

## **6. INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES**

La péréquation financière nationale n'a pas d'incidence sur les communes, si ce n'est qu'une diminution drastique des revenus qui interviendrait pour le canton aurait inévitablement des conséquences indirectes sur certaines de ses contributions aux communes.

## **7. RÉFORME DE L'ÉTAT**

L'entrée en vigueur de la RPT a impliqué pour le canton de Neuchâtel une diminution de ses revenus de plus de 100 millions de francs par rapport au précédent système de péréquation nationale. Pour l'heure, cette perte est momentanément couverte par le montant alloué au canton dans le cadre de la compensation des cas de rigueur, appelée à terme à disparaître.

En ce sens, les changements structurels prévus dans le cadre de la réforme de l'Etat répondent, notamment, aux effets découlant de l'entrée en vigueur de la RPT.

## 8. CONCLUSION

Les prévisions qui peuvent être réalisées sur la base du système péréquatif actuel conduisent à considérer que Neuchâtel devrait connaître dans les années à venir une baisse importante du montant perçu au titre de la péréquation financière nationale, en raison de la progression du potentiel de ressources du canton.

Dans l'attente des décisions qui seront prises par le Parlement fédéral en 2015, sur la base des éléments traités dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la péréquation financière, il est difficile d'affirmer si la baisse attendue des montants perçus par Neuchâtel sera renforcée par des changements qui pénaliseront le canton ou au contraire partiellement compensée par des changements qui le favoriseront. Sur ce point, le canton peut toutefois rester optimiste, dans la mesure où les intérêts de Neuchâtel rejoignent, presque systématiquement, ceux de la majorité des cantons et de la Confédération.

En définitive, les prises de position de chacun laissent à penser à l'heure actuelle que les discussions ont de fortes chances de déboucher au final sur un quasi statu quo du système péréquatif existant. Les changements qui pénaliseraient le plus Neuchâtel, à savoir l'introduction du modèle alternatif et la suppression des cas de rigueur, apparaissent peu soutenus aujourd'hui. Il faut toutefois relever que le nombre de cantons bénéficiaires de cette disposition transitoire est peu élevé et que le risque de la voir supprimer réapparaîtra à chaque rapport d'évolution. En revanche, le changement qui a le plus de chances d'aboutir, à savoir l'augmentation de la CCS, est légèrement bénéfique au canton.

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

Neuchâtel, le 27 août 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>RESUME</b> .....	1
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	1
<b>2. DESCRIPTION DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE NATIONALE</b> .....	2
2.1 Péréquation financière au sens large .....	2
2.2 Péréquation financière au sens strict.....	4
<b>3. SITUATION EN 2014</b> .....	6
3.1. Situation générale .....	6
3.2. Situation du canton de Neuchâtel.....	7
3.3. Prévisions pour le canton de Neuchâtel .....	7
<b>4. RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ</b> .....	8
4.1 Origine et but du rapport .....	8
4.2. Vue d'ensemble des discussions.....	9
4.3. Discussions relatives à la péréquation des ressources.....	10
4.4. Discussions relatives à la compensation des charges excessives.....	15
4.5. Discussions relatives à la compensation des cas de rigueur .....	16
4.6. Discussions relatives à la répartition des tâches .....	16
<b>5. INCIDENCES FINANCIERES</b> .....	19
<b>6. INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES</b> .....	21
<b>7. RÉFORME DE L'ETAT</b> .....	21
<b>8. CONCLUSIONS</b> .....	22