



Rapport de la commission RPT
chargée de l'examen
du 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 6 janvier 2015)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission RPT chargée de l'examen du rapport d'information du Conseil d'Etat 14.025 concernant la situation de l'évolution à moyen terme de la péréquation financière nationale et ses conséquences pour le canton de Neuchâtel.

La commission a siégé le 10 novembre 2014 dans la composition suivante:

Président: M. Pierre-André Steiner
Vice-président: M. Patrick Bourquin (*excusé*)
Rapporteur: M. Pierre Hainard
Membres: M^{me} Françoise Jeandroz
M^{me} Doris Angst
M^{me} Josiane Jemmely (*excusée*)
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Hermann Frick
M. Christian Hostettler
M. Yves Fatton
M. Michel Zurbuchen
M. Daniel Huguenin-Dumittan (*excusé*)
M. Roby Tschopp
M. Stephan Moser (*excusé et remplacé par M. Bernhard Wenger*)
M. Loïc Frey

1. PREAMBULE

La péréquation financière nationale au sens large fonctionne selon le système mis en place en 2008 par la réforme de la péréquation financière au sens strict et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), elle doit renforcer le fédéralisme, mais aussi accroître l'efficacité dans la mise en place de la gouvernance publique de façon générale en mettant mieux en relation les financements, les responsabilités et les compétences décisionnelles en clarifiant la répartition entre la Confédération et les cantons.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons repose sur trois instruments:

- l'attribution des tâches et de la responsabilité de leur financement,
- la réglementation de la collaboration pour les tâches communes,
- la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

La péréquation financière au sens strict repose aussi sur trois instruments:

- la péréquation des ressources,
- la compensation des charges excessives,
- la compensation des cas de rigueur.

Le rapport traite essentiellement de la péréquation au sens strict.

La péréquation des ressources 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. La péréquation des ressources est l'instrument le plus important en termes de volume des échanges financiers (3,7 milliards de francs en 2014, dont 47 millions de francs pour le canton de Neuchâtel). 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.

L'indice des ressources du canton est de 90,2 points, la valeur 100 représentant la moyenne suisse en termes de potentiel de ressources.

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 (CCG) et les charges dues à des facteurs sociodémographiques (CCS). La compensation des charges est quant à elle dotée de 726 millions de francs, dont 38 millions de francs pour le canton de Neuchâtel, entièrement financés par la Confédération.

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.

La compensation des cas de rigueur est dotée de 359 millions de francs, dont 106 millions de francs pour le canton de Neuchâtel, financés à hauteur de 239 millions de francs par la Confédération et 120 millions de francs par l'ensemble des cantons.

L'évolution est inscrite dans la Loi fédérale sur la péréquation financière (PFCC), qui prévoit une diminution cumulative de 5% par année des montants perçus dès 2016.

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, dont 106 millions de francs, soit 5% du total des revenus du canton pour la compensation des cas de rigueur.

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. Tant les mécanismes qui sous-tendent les instruments péréquatifs que les dotations financières desdits instruments peuvent être remis en question.

2. APPRECIATION DE LA COMMISSION

La PFCC impose deux contraintes 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*". Sur les deux périodes examinées, l'une n'a pas atteint l'indice, l'autre a toujours atteint le 85%. Le

Conseil fédéral considère par conséquent que l'objectif visé a été atteint et qu'il était possible de réduire cette dotation. Ce point est contesté par une majorité des cantons qui considèrent que cela n'était que l'un des objectifs à atteindre.

Pour l'année 2015, ce sont les chiffres 2009-2011 qui sont pris en compte dans le calcul du potentiel de ressources.

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. À 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.

Pour la période 2016-2019, Neuchâtel doit s'attendre sur la base du *statu quo* à des baisses de la péréquation au sens strict d'environ 30 millions de francs en 2016, 40 millions de francs en 2017 et 60 millions de francs en 2018, cela exige une planification pluriannuelle dans les services de l'Etat. Les décisions des chambres fédérales, quant aux instruments et à leurs dotations, peuvent accentuer ou au contraire partiellement compenser les baisses attendues.

La proposition de créer une zone neutre, dans laquelle les cantons ne bénéficient plus des paiements compensatoires de la péréquation des ressources, est la proposition la plus "agressive" des cantons contributeurs. La plupart des propositions ont été – non pas abandonnées – mais reportées au prochain rapport quadriennal.

À 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.

La compensation des cas de rigueur n'est pas remise en cause pour l'instant. Le canton de Neuchâtel fait partie des plus gros bénéficiaires de cet élément-là. Au fur et à mesure que les montants s'amenuisent, l'importance de cet outil diminue également.

Les conventions-programmes constituent de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons, 318 conventions-programmes ont été conclues, pour un montant de 1,5 milliard de francs, entre la Confédération et les cantons, dont 14 avec le canton de Neuchâtel, il y a huit services de l'Etat qui sont concernés pour ces quatorze conventions. Il y a trois services (service de l'aménagement du territoire, service des ponts et chaussées et service de la faune, de la forêt et de la nature) qui considèrent que le principe des conventions-programmes devrait mobiliser des ressources qu'ils n'ont pas en suffisance pour négocier. Le Conseil d'Etat n'a pas encore fait l'examen de savoir si c'était un problème lié à la mise en œuvre de ces conventions ou s'il s'agissait plutôt d'une question de planification au sein du service.

Le montant de la convention-cadre de la protection contre le bruit n'a pas pu être utilisé à temps du fait du manque de ressources en personnel, la procédure a été retardée.

L'analyse pour connaître les pertes éventuelles dues à un manque de personnel dans le cadre des conventions-programmes n'a pas été réalisée, cependant, une claire priorité est donnée par le Conseil d'Etat, quand il y a un sens pour Neuchâtel, aux mesures qui ont un effet multiplicateur, et les conventions-programmes figurent clairement dans cette catégorie.

Selon le retour des services, il n'est pas apparu que quelque chose n'ait pas été fait à cause du manque de ressources.

3. REMARQUES

Les conventions-programmes sont des outils courants de gestion pour l'administration. La commission RPT suggère à la COGES de s'intéresser à ces questions:

- la façon dont sont utilisées ces conventions-programmes,
- ce qui a mal fonctionné par le passé,
- la manière de travailler avec la Confédération,
- les bénéfices à en tirer pour le canton,
- etc.

4. CONCLUSIONS

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

Le présent rapport a été adopté par voie électronique le 6 janvier 2014.

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

Neuchâtel, le 6 janvier 2015

Au nom de la commission RPT:

Le président,
P-A. STEINER

Le rapporteur,
P. HAINARD

Liste détaillée des conventions-programmes établies par Neuchâtel

Service	Convention-programme	Prestations financées par la convention	Montant total de la convention 2008-2011	Répartition du financement	Montant total de la convention 2012-2015	Répartition du financement
Service de la géomatique et du registre foncier	Mise en œuvre de la mensuration officielle	Réalisation de la mensuration officielle sur l'ensemble du canton.	6'710'697	CH : 40% NE : 60%	3'076'567	CH : 33% NE : 67%
Service de la géomatique et du registre foncier	Mise en œuvre de la première étape de l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF)	Réalisation du cadastre RDPPF sur l'ensemble du canton.	-	-	1'638'000	CH : 50% NE : 50%
Service de l'aménagement du territoire	Ouvrages de protection, loi fédérale sur les forêts	Prévention des dangers naturels par le biais d'études de base (obligation par la LAT de désigner les terrains touchés) et de mesures de protection.	634'913	CH : 25% NE : 75%	Mesures 1'170'000 Données 320'000	Mesures CH : 35% NE : 65% Données CH : 50% NE : 50%
Service des ponts et chaussées	Revitalisation, Ouvrages de protection, loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau	Mesures de revitalisation des cours d'eau et mesures de protection contre les crues. Le taux de subvention est fixé selon le type de la mesure, soit de 35 à 60% selon le manuel RPT dans le domaine de l'environnement.	1'229'500 (part CH)	Projets cantonaux : CH 35-60% Canton 65-40% Projets communaux : CH 35% Canton 35% Commune 30%	3'024'000 (part CH)	Projets cantonaux : CH 35-60% Canton 65-40% Projets communaux : CH 35% Canton 35% Commune 30%
Service des ponts et chaussées	Protection contre le bruit et isolation acoustique	Mesures de protection contre le bruit et d'isolation acoustique à prendre lors de l'assainissement du bruit routier englobant les projets cantonaux et communaux. Un taux de subvention allant de 15 à 32% selon le manuel RPT dans le domaine de l'environnement est fixé selon l'efficacité de la mesure.	568'082 (part CH)	Solde des coûts des projets à charge du propriétaire du tronçon (canton ou commune)	1'036'700 (part CH)	Solde des coûts des projets à charge du propriétaire du tronçon (canton ou commune)
Service des transports	Conventions sur les prestations avec les gestionnaires de l'infrastructure de chemins de fer privés entre 2013 et 2016 (transN; CJ; BLS)	Prêts pour investissements (maintien de la substance), indemnités d'exploitation et d'amortissement.	-	-	51'600'000	CH : 50% NE : 50%
Service de la faune, des forêts et de la nature	Protection de la nature et du paysage	Protection du paysage, protection et entretien de biotopes d'importance nationale, régionale ou locale, plan d'action et mesures de gestion en faveur d'espèces rares et menacées, lutte contre les néophytes, suivi de l'effet des mesures, acquisitions de bienfonds.	3'027'000	CH : 55% NE : 45%	1'980'000	CH : 60% NE : 40%
Service de la faune, des forêts et de la nature	Forêt protectrice	Entretien des forêts pour qu'elles assurent leur rôle de protection et entretien des infrastructures forestières (desserte) pour l'entretien des forêts.	5'849'000	CH : 90% NE : 10%	5'500'000	CH : 90% NE : 10%

Service	Convention-programme	Prestations financées par la convention	Montant total de la convention 2008-2011	Répartition du financement	Montant total de la convention 2012-2015	Répartition du financement
Service de la faune, des forêts et de la nature	Gestion des forêts	Soins aux jeunes peuplements, optimisation des unités de production (regroupement), bases et relevés de planification forestière	1'815'000	CH : 55% NE : 45%	2'100'000	CH : 75% NE : 25%
Service de la faune, des forêts et de la nature	Biodiversité en forêt	Réserves forestières naturelles, valorisation d'habitats d'espèces prioritaires, entretien de lisières, création ou entretien de peuplements d'essences écologiquement précieuses (chênaies) ou d'essences rares, traitement selon une forme d'exploitation forestière traditionnelle de grande valeur pour le paysage (pâturages boisés)	2'290'000	CH : 90% NE : 10%	2'078'000	CH : 90% NE : 10%
Service de la faune, des forêts et de la nature	Sites de protection de la faune sauvage	Indemnisation financière pour la surveillance et les dégâts causés par le gibier dans les districts francs fédéraux, les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale	226'000	CH : 100% NE : travaux des gardes-faune	288'000	CH : 91% NE : 9%
Service de l'économie	Programme cantonal, intercantonal et transfrontalier de mise en œuvre de la loi fédérale sur la politique régionale	Cantonal: réformes des institutions; consolidation et développement du pôle des microtechniques; développement des potentiels énergétiques locaux; diversification du secteur agricole; attractivité nationale et internationale du canton. Intercantonal: transfert de connaissances entre les institutions de recherche et les entreprises; développement des services aux entreprises; renouvellement des compétences et accroissement de leur visibilité; renforcement de la coopération dans la promotion du tourisme. Transfrontalier: contribuer à un développement équilibré de la partie Arc jurassien de l'espace de coopération franco-suisse.	42'642'500	CH : 54 % NE : 46%	39'127'000	CH : 52% NE : 48%
Service de la cohésion multiculturelle	Convention-programme concernant la mise en œuvre de l'encouragement spécifique de l'intégration dans le canton de Neuchâtel entre 2014 et 2017	Primo-information et besoin spécifique en matière d'encouragement de l'intégration; conseil; protection contre la discrimination; employabilité; encouragement préscolaire; langue; interprétariat communautaire; intégration sociale.	-	-	3'295'400	CH : 50% NE : 50%
Office du patrimoine et de l'archéologie	Patrimoine culturel et monuments historiques	Travaux de conservation-restauration du patrimoine, archéologie.	-	-	3'288'000	CH : 50% NE : 50%
Montant total des conventions-programmes			64'992'692	-	119'521'667	-

Abréviations

COSM	Service de la cohésion multiculturelle
NECO	Service de l'économie
OPAN	Office du patrimoine et de l'archéologie
SCAT	Service de l'aménagement du territoire
SPCH	Service des ponts et chaussées
SCTR	Service des transports
SFFN	Service de la faune, des forêts et de la nature
SGRF	Service de la géomatique et du registre foncier

GLOSSAIRE

Canton à faible potentiel de ressources - Ce terme indique les cantons dont le potentiel de ressources est inférieur à la moyenne suisse. Il s'agit des cantons bénéficiaires de la péréquation des ressources.

Canton à fort potentiel de ressources - Ce terme indique les cantons dont le potentiel de ressources est supérieur à la moyenne suisse. Il s'agit des cantons contributeurs à la péréquation des ressources.

CCG - Ce terme désigne la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Cette compensation repose sur quatre indicateurs, à savoir l'altitude, la déclivité du terrain, la structure de l'habitat et la densité démographique.

CCS - Ce terme désigne la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. Cette compensation est répartie en deux catégories, la CCS A-C et la CCS F.

CCS A-C - Cette abréviation désigne la première catégorie de la CCS, relative aux charges excessives liées à la structure de la population. Elle repose sur trois indicateurs : la pauvreté, la structure d'âge et l'intégration des étrangers.

CCS F - Cette abréviation désigne la seconde catégorie de la CCS, relative aux charges excessives des villes-centres. Elle repose sur trois indicateurs : la taille de la commune, le taux d'emploi et la densité de l'habitat.

Conventions-programmes - Il s'agit des nouvelles formes de collaboration et de partage du financement de tâches entre la Confédération et les cantons. Les conventions-programmes ont été introduites pour les tâches qui restent partagées entre la Confédération et les cantons.

Indice des ressources - L'indice est calculé à partir des potentiels de ressources de tous les cantons. La valeur 100 de l'indice correspond à la moyenne du potentiel de ressources de tous les cantons. L'indice de chaque canton est calculé en comparant son potentiel de ressources à la moyenne.

Paiements compensatoires - Ce terme est utilisé, dans le cadre de la péréquation des ressources, pour indiquer aussi bien les montants perçus par les cantons bénéficiaires que les montants versés par les cantons contributeurs.

PFCC et OPFCC - Ces abréviations désignent respectivement la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges et l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges. Ces bases légales régissent le système actuel de péréquation financière nationale.

Potentiel de ressources - Le potentiel de ressources correspond pour chaque canton à l'addition de ses ressources fiscalement exploitables, à savoir les revenus des personnes physiques et l'évolution de leurs fortunes, les revenus imposés à la source, les bénéfices des personnes morales et les répartitions fiscales intercantionales.

RIE III - Cette abréviation désigne la troisième réforme de l'imposition des entreprises. La RIE III aura des implications sur la péréquation financière nationale, dans la mesure où elle devrait conduire à l'abandon des régimes fiscaux spéciaux actuellement pris en compte dans le calcul du potentiel de ressources, par une pondération des bénéfices des entreprises bénéficiant desdits régimes.