

Consultation sur le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons pour les années 2016-2019

Monsieur le conseiller fédéral,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de l'avoir invité, dans votre courrier du 9 mars 2018, à participer à la consultation sur le rapport d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière 2016-2019 ainsi que sur les propositions de modification de la loi fédérale y relatives. Nous vous faisons part, par ces lignes, de la prise de position du gouvernement neuchâtelois.

Le système actuel souffre de faiblesses auxquelles il convient de remédier, ce qui n'est pas contesté. Pas davantage que la nécessité d'alléger la charge des cantons contributeurs, dont les versements se sont accrus dans une proportion supérieure à ce qui était attendu et qui doivent relever des défis importants au nom de la compétitivité de la Suisse, en particulier avec la mise en œuvre du projet fiscal 2017. De même, nous soulignons l'importance et la qualité du travail réalisé entre la Confédération et les cantons dans le cadre de ce nouveau rapport d'évaluation.

Le Conseil d'État neuchâtelois doute néanmoins du fait que le moment soit opportun pour modifier fondamentalement le système et ancrer de nouvelles références fixes dans la législation, du fait des nombreuses inconnues et de l'instabilité découlant de la simultanéité avec le projet fiscal 2017. Ce projet de révision de la fiscalité des sociétés implique en effet des changements importants sur des paramètres qui influenceront directement le système de péréquation.

Relevons en particulier :

- le fait que les cantons participeront désormais à hauteur de 21,2 % plutôt que de 17% au revenu de l'impôt fédéral direct. Cette évolution accroîtra les disparités de ressources entre cantons, ce dont il n'est nullement tenu compte dans le rapport d'évaluation ;
- la suppression des statuts spéciaux d'imposition des sociétés conduira à l'abandon du facteur Bêta, qui ne s'applique aujourd'hui qu'aux revenus des sociétés bénéficiant de tels statuts. Il sera remplacé par des facteurs Zêta, appliqués à l'ensemble des revenus des sociétés. Les bases de calcul de la péréquation en seront modifiées sans qu'il ne soit aujourd'hui possible d'estimer avec précision les effets de ces changements sur les écarts de potentiel de ressources entre les cantons;
- au remplacement du facteur Bêta par les facteurs Zêta, succéderont des stratégies fiscales cantonales, elles aussi encore inconnues, et des stratégies d'entreprises, encore plus difficiles à évaluer, qui toutes auront des impacts sur le calcul des écarts de ressources entre cantons ;
- le projet fiscal 2017 prévoit de surcroît une période transitoire impliquant que, pendant toute la première moitié de la décennie 2020, les modalités de calcul du potentiel de ressources des cantons seront modifiées chaque année.

Toutes ces évolutions auront des effets – potentiellement importants – sur les écarts de ressources mesurés entre les cantons, et donc sur le volume des transferts financiers découlant de la péréquation. Aucune de ces évolutions ne peuvent pourtant être estimées avec précision à ce jour.

Dès lors, la raison imposerait de considérer l'important travail d'analyse réalisé comme base sérieuse pour une révision législative (et en particulier la définition dans la loi de critères fixes pour le calcul des volumes à transférer), mais de repousser celle-ci de trois ans au moins, de façon à pouvoir en estimer les effets concrets dans un environnement fiscal stabilisé. Dans l'intervalle, la Confédération pourrait alléger de façon transitoire les cantons contributeurs de l'ordre de 200 à 300 millions de francs par an, de façon à éviter qu'un tel report ne prolonge artificiellement la période de versements élevés imposée à ces cantons.

Sachant qu'une telle issue ne pourra recueillir un large soutien, nous proposons à tout le moins de prévoir dans des dispositions transitoires de la législation que, des variations importantes des volumes de transfert entre cantons, qui découleraient des modifications des bases techniques prévues par la révision de la législation fiscale, doivent donner lieu à des correctifs sans attendre le prochain rapport d'évaluation.

En outre, notre autorité souhaite que des garanties soient données au sujet des cas dits « de rigueur », et propose que, si les cantons bénéficiaires de cette prestation devaient enregistrer un indice de ressources supérieur à 100 du seul fait des modifications techniques découlant du PF17, de nouvelles périodes transitoires leur soient accordées avant la suppression pure et simple de cette prestation, qui constituait un engagement fort à leur égard à l'origine du système de péréquation.

Enfin, le gouvernement neuchâtelois relève que les rapports d'efficacité ne portent souvent en grande partie que sur le volet « ressources » de la péréquation financière alors que la pertinence des facteurs socio-démographiques et des facteurs géo-topographiques mériterait également d'être régulièrement évaluée. Nous regrettons d'autant plus l'absence d'une telle évaluation que des critiques sérieuses ont déjà été formulées, en particulier s'agissant de la capacité des cantons à influencer certains de ces facteurs.

Vu ce qui précède, nous répondons donc de la manière suivante aux différentes questions posées :

Question 1 : le canton de Neuchâtel soutient la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que la péréquation des ressources doit être pilotée par la garantie d'une dotation minimale en ressources financières pour le canton présentant le potentiel de ressources le plus faible, de sorte qu'il n'appartiendra plus au Parlement de fixer tous les quatre ans le montant des contributions de base à ce fonds de péréquation. Nous doutons néanmoins que le moment choisi soit le bon vu la simultanéité du projet fiscal 2017 et l'instabilité qu'il induira dans les bases de calcul de la péréquation.

Question 2 : le canton de Neuchâtel reconnaît à la proposition du Conseil fédéral qui prévoit de fixer la dotation minimale garantie à 86,5%, le mérite de découler d'un compromis politique entre la plupart des cantons à fort et faible potentiel de ressources. Dès lors que ce taux est nettement inférieur à celui qui prévaut de façon concrète à l'heure actuelle, le canton de Neuchâtel plaide néanmoins pour qu'il soit fixé à une valeur plus élevée. Le taux de 87% était d'ailleurs issu, à l'origine de la RPT, des travaux techniques et pourrait utilement être repris comme référence dans le cadre des modifications envisagées actuellement.

Question 3 : Le canton de Neuchâtel se rallie à la position commune de la CdC de soutenir la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que les cantons affichant un indice des

ressources inférieur à 70 points atteignent, après péréquation, exactement la dotation minimale garantie et que, d'autre part, la progression des montants versés aux cantons dont l'indice des ressources va de 70 à 100 points soit modifiée de manière à ce que le taux d'écrêtage marginal soit abaissé et, partant, que ces cantons soient davantage incités à améliorer leur potentiel de ressources.

Question 4 : le canton de Neuchâtel soutient la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que la pondération des revenus frontaliers dans le potentiel de ressources doit être maintenue à 75 %.

Question 5 : le canton de Neuchâtel soutient la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que le facteur alpha, c'est-à-dire la manière dont la fortune est pondérée dans le potentiel de ressources, doit désormais se fonder sur la moyenne suisse de l'exploitation fiscale relative de la fortune.

Question 6 : le canton de Neuchâtel soutient la proposition du Conseil fédéral qui prévoit d'inscrire dans la loi (PFCC) la contribution de base à la compensation des charges et qu'il faut adapter cette contribution au renchérissement. Il juge que le système de compensation des charges devrait, au même titre que celui portant sur la compensation des ressources, faire l'objet des rapports d'évaluation périodiques plus critiques, en particulier s'agissant de facteurs que les cantons peuvent influencer.

Question 7 : Le canton de Neuchâtel soutient la proposition du Conseil fédéral qui prévoit de ne pas supprimer le fonds de compensation des cas de rigueur tout en continuant d'en réduire la dotation de 5% par an. Le canton de Neuchâtel demande cependant que l'éventuelle perte de la compensation des cas de rigueur pour les cantons dont l'indice de ressources dépasserait la limite de 100 soit assortie de nouveaux délais transitoires si l'accroissement de leur indice de ressources découle uniquement des changements de bases techniques prévus par les modifications apportées par le PF17 pour le calcul de cet indice.

Question 8 : Le canton de Neuchâtel soutient la proposition du Conseil fédéral qui prévoit d'étendre la période (passage de quatre à six ans) sur laquelle portent l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière et le rapport correspondant. Il demande toutefois que des dispositions transitoires de la législation prévoient qu'en cas de nécessité, en particulier si les volumes de transferts financiers connaissent des variations importantes et inattendues du fait du changement des bases techniques découlant des modifications apportées par le PF17, des ajustements à brève échéance peuvent être prises par le Conseil fédéral en accord avec les cantons.

Question 9 :

Fonds fédéraux libérés

Le canton de Neuchâtel se joint à la demande de la CdC relative à l'affectation des fonds libérés, à savoir :

- une affectation durable de la première moitié des fonds libérés à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CSS) ;
- une affectation transitoire, pour une première période de 6 ans, de la seconde moitié des fonds libérés aux cantons à faible potentiel de ressources (par tête d'habitant).

Conventions - programmes

Le canton de Neuchâtel se joint également à la demande de la CdC relative aux conventions-programme. Il demande ainsi au Conseil fédéral qu'un point de situation sur l'application des conventions programmes soit effectué par les services concernés des administrations de la Confédération et des cantons après l'entrée en vigueur des dispositions concernant la péréquation financière nationale.

Pilotage politique de la péréquation financière

Le canton de Neuchâtel, comme la CdC, demande qu'un groupe de pilotage politique de la péréquation financière soit constitué. Il serait chargé d'évaluer périodiquement l'évolution de la compensation des ressources et des charges excessives, et de préparer les modifications qui s'imposent, y compris celles mentionnées sous question 8 ci-avant, en cas de variation importante des volumes de transfert découlant des modifications apportées dans les bases de calcul en lien avec le PF17.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 25 juin 2018

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND