

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Votation du 28 novembre 2004

18 octobre 2004

Numéro 39/1

dossierpolitique

Réforme de la péréquation financière : plus de responsabilités et d'autonomie pour les cantons

Il s'agit de garantir le futur du fédéralisme sur le long terme. Tel est le but de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Ce projet consiste notamment à désenchevêtrer les tâches afin d'instituer des formes de coopération plus efficaces entre les différents niveaux de l'Etat fédéral et de doter les cantons de ressources suffisantes. Ceux-ci doivent exécuter leurs tâches en déployant un plus grand sens des responsabilités

La Suisse possède une tradition fédéraliste. Pourtant, des grains de sable se sont immiscés dans les rouages de la collaboration entre la Confédération et les cantons. L'inefficacité et la confusion ont pris le dessus. La péréquation financière en vigueur n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'une réduction de l'écart économique entre les cantons. La Confédération et les cantons ont collaboré pour réformer la péréquation financière, c'est exceptionnel. Le 14 novembre 2001, le Conseil fédéral transmettait aux Chambres fédérales le message « concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ». Les Chambres fédérales ont adopté le projet au cours de la session d'automne 2003. La notion de « nouvelle péréquation financière » recouvre, d'une part, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, la péréquation entre les cantons à fort potentiel de ressources et ceux à faible potentiel de ressources. Le projet de RPT est notamment considéré comme une dernière chance pour le fédéralisme. Le peuple suisse aura le dernier mot le 28 novembre 2004.

Système actuel : structures redondantes et gaspillage

La RPT vise à revitaliser l'Etat fédéral. Son objectif principal est de renforcer la souveraineté des cantons. Plus de 70% des contributions de la Confédération sont affectées et associées à des normes et des conditions. Par conséquent, les cantons voient leur marge de manœuvre se rétrécir. Ils se muent en organes exécutifs ce qui est contraire au principe du fédéralisme.

Un désenchevêtrement judicieux des tâches entre la Confédération et les cantons doit permettre l'émergence d'un Etat proche de ses citoyens. En donnant davantage de ressources non affectées aux cantons, la RPT accroît leur responsabilité. De plus, afin de favoriser une gestion responsable, la dotation en ressources est renforcée par un nouveau système de

compensation transparent intégrant une dimension horizontale et une autre verticale. Il faut éliminer les incitations négatives qui amènent les cantons à une consommation excessive de ressources fédérales.

M. Schönenberger, chef du Département des finances du canton de Saint-Gall et délégué de la conférence des gouvernements cantonaux à la RPT, a décrit l'effet indésirable du mécanisme défectueux du système actuel en ces termes : « Comme les subventions affectées sont accordées uniquement à ceux qui mettent la main à la poche, les cantons à faible potentiel de ressources se trouvent souvent dans l'impossibilité d'obtenir des subventions ou sont incités à dépenser excessivement. »

Les cantons reçoivent ainsi des compléments de capacité financière. Comme ces suppléments reposent sur un indice de capacité financière qui tient compte de facteurs objectifs de capacité financière, mais aussi de la charge fiscale propre à chaque canton, le risque existe que le système récompense le manque de discipline budgétaire. Le système incitatif actuel va dans la mauvaise direction. Il récompense ceux qui dépensent avec prodigalité au lieu de récompenser ceux qui se montrent économes avec les ressources publiques.

Des formes de coopération intercantonale nouvelles permettent de répartir équitablement les charges sur ceux qui bénéficient effectivement des services publics.

Nouvelle répartition des tâches : plus efficace

L'élément central de la RPT est le désenchevêtrement des tâches et de leur financement selon le principe de subsidiarité : la Confédération assume une tâche seulement si elle ne peut être accomplie au niveau cantonal. La révision de la répartition des tâches réduit considérablement leur enchevêtrement. La responsabilité pour les nouvelles tâches échoit soit à la Confédération, soit aux cantons. La nouveauté est que les routes nationales, les prestations AVS (contributions des

employeurs et des employés) et les prestations individuelles de l'assurance invalidité relèveront uniquement de la compétence de la Confédération. Les cantons, pour leur part, seront seuls compétents pour les formations spéciales, les prestations collectives de l'assurance invalidité en faveur de homes et d'ateliers pour personnes handicapées.

Les responsabilités pour les tâches doivent correspondre le plus possible à celles pour le financement. Ainsi, le fédéralisme et les réglementations relatives à la péréquation financière sont étroitement liés. Les normes minimales définies par la Confédération doivent aboutir à une desserte de base identique dans tout le pays, sachant que les cantons peuvent tenir compte de leur situation individuelle.

La RPT introduit de nouvelles formes de collaboration et de financement pour les tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons (les grands projets pour des routes principales, le trafic régional public, la réduction des primes dans l'assurance maladie, par exemple) et élimine des incitations au gaspillage. Pour ces tâches, la Confédération assume la direction stratégique et les cantons la direction opérationnelle. Au lieu des subventions traditionnelles fondées sur les coûts et induisant une hausse des coûts, la Confédération accordera dorénavant des contributions globales sur la base de conventions sur les prestations. Leur montant sera en relation avec le résultat visé plutôt qu'avec les dépenses. Il importe de récompenser ceux qui cherchent des solutions peu coûteuses.

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doit permettre un accomplissement des tâches dans le cadre de conventions contraignantes et l'indemnisation réciproque des prestations fournies à l'échelle supracantonale selon le principe de l'imputation directe des coûts. A cette fin, les gouvernements cantonaux concluent des accords intercantonaux approuvés par les parlements cantonaux. Dans l'intérêt de la sécurité du droit et de la transparence, la RPT pose la collaboration intercantonale sur des bases légales et constitutionnelles claires. La Confédération définit les domaines de tâches concernés par la collaboration intercantonale. Ces domaines comprennent les prestations habituelles des centres comme les universités et les hautes écoles spécialisées, la médecine de pointe et les cliniques spécialisées, les établissements culturels, le trafic d'agglomération public, les installations d'élimination, la construction et l'entretien d'institutions pour personnes handicapées. Dans certains domaines de tâches, l'Assemblée fédérale peut même, à la demande

de cantons intéressés, attribuer un caractère contraignant à l'accord intercantonal ou obliger des cantons à participer à de tels accords. Cette décision doit faire l'objet d'un arrêté fédéral soumis au référendum.

Une dotation financière minimale permet l'autonomie en ce qui concerne les tâches

La compensation financière directe, autrement dit la compensation financière au sens étroit constitue un nouvel instrument de la RPT : la compensation des ressources. Un montant de 2,4 mrd fr. est prévu à cet effet. Il s'agit, d'une part, de réduire les différences entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources. Les ressources pour y parvenir iraient des cantons riches aux cantons pauvres. Le modèle élaboré par l'organisation de projet prévoit 1 mrd fr. environ pour cette péréquation horizontale des ressources. D'autre part, les cantons qui se situent encore en dessous d'un minimum à définir sur le plan politique toucheront une subvention fédérale. Cette péréquation verticale des ressources, d'un montant total de 1,6 mrd fr., doit assurer la dotation financière minimale des cantons, afin que ceux qui ne disposent que d'une faible capacité financière puissent accomplir leurs tâches de manière autonome. Le calcul se base sur le substrat fiscal par habitant qui, rapporté à la moyenne suisse, donne un indice (de la péréquation) des ressources. La dotation minimale peut notamment contribuer à réduire les écarts d'imposition parfois importants entre les cantons.

La compensation des charges de la Confédération est destinée à indemniser les cantons pour des charges structurelles sur lesquelles ceux-ci ne peuvent avoir d'influence. Les cantons qui assument des charges particulières du fait de leur situation géographique ou de la structure de leur population bénéficieront de la compensation des charges de la RPT. Deux outils sont à la disposition de cette compensation des charges : la compensation découlant de la situation géographique bénéficie aux cantons montagneux qui ont des coûts plus élevés pour l'entretien hivernal des routes et pour la gestion des forêts, par exemple. La compensation des charges découlant de facteurs socio-démographiques bénéficie aux centres qui affichent une part plus élevée de personnes indigentes, âgées, en formation etc. Selon les modèles, ces deux secteurs seront financés à hauteur de 295 mio.fr. par an chacun.

La RPT est aménagée de telle manière qu'au final les charges n'augmentent ni pour la Confédération ni pour les cantons. Afin d'atténuer les problèmes qui pour-

raient surgir lors du passage au nouveau système, un élément supplémentaire a été introduit dans le projet : la compensation des cas de rigueur, dotée de 221 mio.fr. Financée à hauteur de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons, elle bénéficie aux cantons à faible potentiel de ressources. Elle fonctionnera normalement pendant huit ans, puis sera réduite de 5% par an. Elle s'éteindra après 28 ans au maximum.

Les effets de la RPT

Espoir d'une amélioration des prestations par franc de recettes fiscales

La RPT accroît la transparence et la marge de manœuvre dans l'accomplissement des tâches. Grâce au désenchevêtrement des tâches, l'Etat peut réaliser ses prestations en ayant éliminé des structures redondantes. La RPT vise à renforcer l'autonomie financière et fiscale des cantons. L'accroissement de la responsabilité des cantons renforce leur rôle. Les gouvernements cantonaux doivent penser et agir davantage dans une optique entrepreneuriale. Comme la RPT confie davantage de tâches aux cantons, les personnes directement concernées sur le terrain peuvent être impliquées davantage dans la recherche de solutions locales adaptées. Le respect strict du principe de subsidiarité se traduit par un rapprochement des citoyens, mais aussi par un accroissement de la responsabilité individuelle. Cela accentue la conscience que les citoyens ont du rapport entre l'utilité et le coût des prestations sociales. Parallèlement, la Confédération sera déchargée de tâches que les cantons sont à même d'exécuter plus efficacement. Elle peut donc se concentrer sur ses tâches principales et se détacher quelque peu du contrôle des conditions, des lois et des subventions.

Les incitations négatives susceptibles d'inciter les cantons à utiliser les subventions fédérales sans la moindre discipline disparaissent. En ce qui concerne le financement des prestations propres aux centres, la RPT suit le principe d'équivalence et encourage la solidarité intercantonale. En outre, elle contribue à réduire l'écart en termes de prospérité entre les cantons et la concentration des richesses dans les agglomérations.

L'autonomie fiscale des cantons reste intacte

La RPT place la concurrence financière et fiscale que se livrent les cantons sur une base transparente et équitable. Cependant, la compensation financière ne doit en aucune manière entraver l'efficacité de cette concurrence.

Pas de tonneau des Danaïdes

La compensation des ressources ne doit pas devenir un tonneau des Danaïdes pour les cantons contributeurs ni viser à éviter un nivellement de la charge fiscale vers le haut. Le Parlement a en partie tenu compte de cette préoccupation. Ainsi, lors de la compensation des ressources, les prestations des cantons à forte capacité financière seront plafonnées à 80% de la contribution fédérale. Notamment dans l'intérêt de finances fédérales saines, les Chambres fédérales ont défini une limite pour la compensation des cas de rigueur qui doit disparaître après 28 ans.

Délibérations du Parlement sur la RPT

Le 3 octobre 2003, lors du vote final, le Conseil national a adopté la base constitutionnelle par 126 voix contre 54 et le Conseil des Etats par 38 voix contre 2. Le Parlement a également approuvé nettement la loi sur la compensation financière et la compensation des charges (respectivement 121 voix contre 52 et 38 voix contre 3).

Bilan financier de la RPT

La RPT se traduit par une légère augmentation des dépenses publiques totales. La faute en incombe à la compensation des cas de rigueur qui vise à atténuer les problèmes qui peuvent surgir lors du passage au nouveau système. D'après une simulation pour l'année 2002, elle coûterait 221 mio.fr. de plus, dont 161 mio.fr. à la charge de la Confédération.

Les cantons de Zurich, Zoug, Bâle-Campagne, Schwyz, Nidwald et Genève seraient des contributeurs nets de la péréquation financière (cf. graphique p. 4). Les cantons de Zoug et Zurich seraient à l'origine de 80% des nouveaux transferts dans le cadre de la péréquation financière. Les cantons de Berne, Thurgovie, Lucerne et Soleure sont ceux qui bénéficieraient le plus du nouveau système. Ces chiffres ne tiennent pas compte de la collaboration intercantonale avec compensation des charges. Le bilan financier de la compensation financière par habitant (cf. graphique p. 5) montre que le canton de Zoug assumerait la charge la plus lourde. Le canton d'Uri est celui qui recevrait le plus, soit 650 fr. par habitant.

Par rapport au projet initial du Conseil fédéral, le Parlement a notamment apporté les modifications et précisions suivantes :

En ce qui concerne la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, le Parlement souhaite inscrire les tâches concernées non pas dans la loi, mais dans la Constitution. De plus, contrairement au message, ce ne serait pas le Conseil fédéral, mais le Parlement qui recevrait la compétence d'obliger, en cas de demande, des cantons réfractaires à collaborer. Il est également question de soumettre au référendum facultatif la déclaration de force obligatoire générale des accords intercantonaux.

Conformément au message, la contribution des cantons à forte capacité financière dans le cadre de la compensation des ressources doit s'inscrire dans une fourchette de 2/3 au minimum et 100% au maximum de la contribution fédérale. Afin de protéger les cantons contributeurs à la compensation des ressources, le Parlement a trouvé un compromis et redéfini le plafond de la contribution des cantons à 80% au maximum de la contribution fédérale. Pour ce qui concerne la compensation des cas de rigueur, le Parlement s'est prononcé pour une limite temporelle de 28 ans au maximum. Le message prévoyait que le Parlement pourrait décider du maintien de la compensation des cas de rigueur tous les quatre ans.

La RPT prévoit que les prestations de l'AI en faveur de homes et d'ateliers pour personnes handicapées ainsi que d'organisations d'aide et de soin à domicile

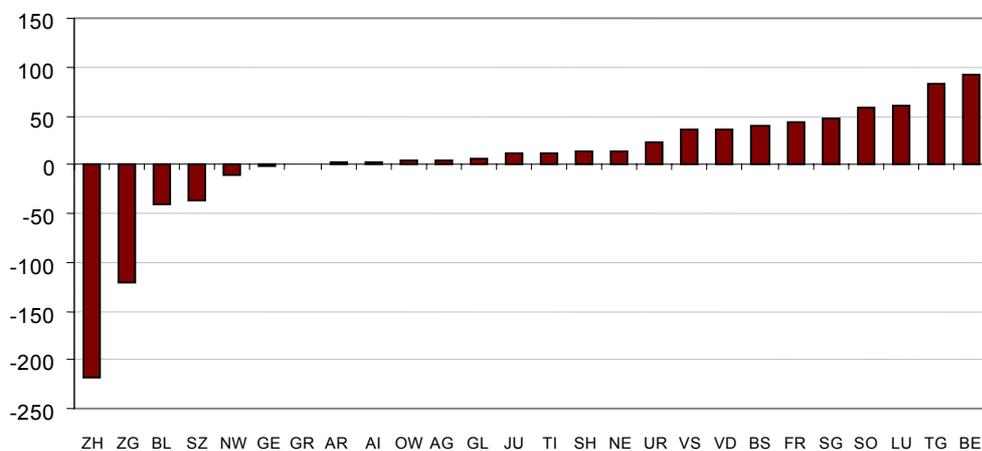
(Spitex) soient prises en charge par les cantons. Les cantons seraient temporairement contraints, selon la volonté du Parlement, d'accorder des prestations équivalentes à celles de l'AI jusqu'à ce qu'ils aient élaboré une loi et pendant trois ans au minimum. Le Conseil national et le Conseil des Etats souhaitent inscrire ces engagements dans la loi, mais aussi dans la disposition transitoire de la Constitution. Cela vaut aussi pour les prestations actuelles de l'AI en faveur des formations spéciales que les cantons doivent prendre en charge jusqu'à ce qu'ils disposent de concepts de formation spéciale.

L'environnement politique

Le canton de Zoug est le seul à avoir rejeté la RPT – ses raisons sont compréhensibles. Son gouvernement craint les charges supplémentaires. Dans l'éventualité où le financement de ces dernières nécessiterait non seulement des économies, mais aussi des augmentations d'impôts, cela aurait un impact très négatif sur la compétitivité internationale du site économique. Par conséquent, le gouvernement zougais considère la RPT comme un système imprévisible. Pour être totalement fiable, la limite maximale de la compensation verticale aurait dû être couplée à l'évolution économique effective des différents cantons contributeurs et non à la part de la Confédération, comme le prévoit le projet actuellement. Le gouvernement zougais craint que les Chambres fédérales puissent augmenter arbitraire-

Effet de la compensation des ressources

Diminution ou augmentation des ressources des cantons, en mio.fr.



Source : Administration fédérale des finances, AFF mai 2004

ment les contributions des quelques cantons contributeurs au sein de la fourchette définie. Il déplore l'abandon de l'idée de créer un tribunal constitutionnel habilité à bloquer les convoitises exagérées. Enfin, certains s'interrogent sur l'efficacité de la RPT, car elle risque d'affaiblir la puissance économique et financière des cantons contributeurs sans faire augmenter le potentiel économique et financier des cantons bénéficiaires.

Des raisonnements similaires ont cours dans les milieux bourgeois du canton de Zurich bien que le gouvernement zurichois soutienne la RPT. Par rapport au plus grand contributeur net à la RPT, le canton de Zurich, la charge supplémentaire imputable à la RPT – 219 mio.fr. selon le dernier calcul – paraît plus importante qu'elle ne l'est en réalité. La RPT suscite des résistances parmi certaines organisations d'aide aux personnes handicapées dans le domaine du social. Tout d'abord la RPT prévoit de cantonaliser les contributions en faveur de homes et d'ateliers pour personnes handicapées, de formations spéciales ainsi que d'organisations d'aide et de soin à domicile (Spitex). Les cantons recevront davantage de ressources dont ils peuvent disposer librement. L'opposition se montre méfiante envers les cantons. Elle craint qu'une partie d'entre eux au moins n'assurent pas le niveau de prestations de la Confédération. La Conférence des gou-

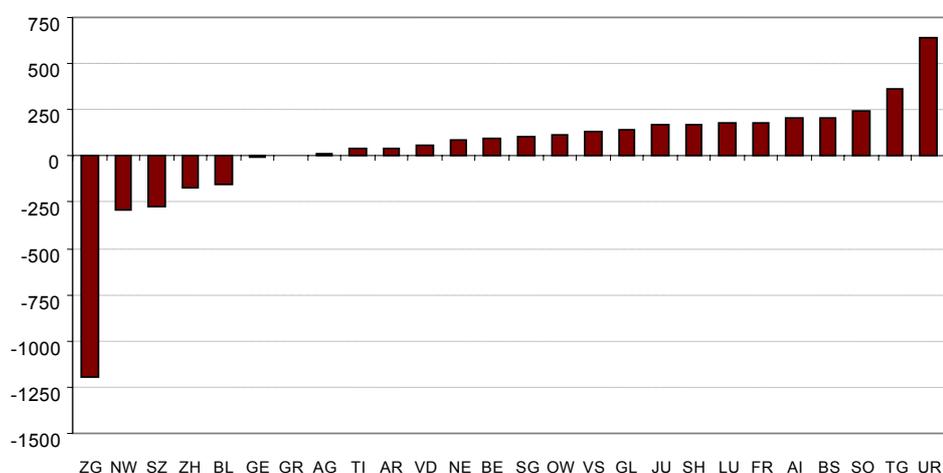
vernements cantonaux (CdC) tente de dissiper ces craintes. Il n'est pas question que les cantons fuient devant leurs responsabilités. Néanmoins, l'objectif n'est pas non plus d'assurer des prestations uniformes dans toute la Suisse, mais des prestations équivalentes compte tenu des différences régionales et cantonales. Les cantons sont mieux placés pour cela que l'Etat central. Les cantons n'ont pas lésiné dans les domaines placés sous leur responsabilité jusqu'ici (écoles primaires, maisons pour personnes âgées, etc.) ; au contraire, ils ont étendu leurs prestations. Une répartition claire des tâches éliminerait les structures redondantes et permettrait la mise en place de processus simples, ce qui entraînerait aussi des gains d'efficacité.

La CdC estime que la nouvelle solution réduirait des structures redondantes onéreuses et éliminerait des incitations négatives du côté des prestations. La RPT supprime la répartition actuelle des responsabilités entre les entités fédérales chargées du financement et les autorités locales chargées de la construction et de l'exploitation. Ainsi, les voies de décision des organisations et des institutions seraient plus courtes et plus directes.

Le camp de la gauche considère que la compensation financière ne va pas assez loin. Il demande une harmonisation fiscale matérielle pour niveler les différences de charge fiscale entre les cantons. La gauche

Effet de la compensation des ressources

Diminution ou augmentation des ressources des cantons par habitant en francs



Source : Administration fédérale des finances AFF, mai 2004

menace de lancer une initiative correspondante. Les sociaux-démocrates estiment que les cantons et les communes pourraient tout au plus accroître ou réduire leur contribution de 20%. Ce modèle récompenserait sur le plan fiscal les cantons et les communes pratiquant un taux d'imposition élevé et pénaliserait sur le plan fiscal ceux dont le taux d'imposition est faible. Ces changements seraient corrigés par les instruments dont la RPT prévoit la mise en place (compensation des ressources et des charges).

Le ministre des Finances est convaincu qu'une telle harmonisation fiscale matérielle serait un « camouflet pour la politique fiscale libérale caractérisée par l'idée d'une concurrence équitable. Elle étoufferait la concurrence saine entre les sites économiques, les régimes fiscaux et les politiques financières ». La conférence des directeurs cantonaux des finances a conclu que les impôts augmenteraient fortement dans les cantons et les communes les plus concurrentiels sur le plan fiscal. « Cela réduirait la compétitivité internationale de la Suisse. La pression fiscale pour une diminution des dépenses se relâcherait dans les cantons à forte imposition, les quotes-parts fiscales et d'Etat se détérioreraient. »

La RPT vue par les milieux économiques

La RPT contient des éléments positifs. Elle renforce le fédéralisme et l'autonomie financière des cantons. C'est pourquoi les collectivités publiques concernées ont intérêt à s'engager en faveur de la réforme. D'une manière générale, il faut saluer l'objectif du désenchevêtrement des tâches, même si le projet pourrait être plus ambitieux dans certains domaines, celui des routes par exemple. Après la votation, il n'y aura pas d'autre choix que d'examiner les autres domaines susceptibles d'être désenchevêtrés. De plus, la RPT définit clairement les tâches et élimine les incitations à solliciter des subventions fédérales. Il n'est nullement prévu que l'Etat réduise ses prestations. Mais grâce à la RPT, il pourra fournir ses prestations de manière plus efficace. On peut donc s'attendre à ce qu'il maîtrise mieux ses dépenses. Cela devrait permettre de comprimer la charge fiscale et de réduire la quote-part fiscale.

Les instruments de la RPT placent la concurrence intercantonale sur une base équitable. Les milieux économiques tiennent beaucoup à renforcer l'autonomie fiscale des cantons et un nivellement vers le haut de la charge fiscale. La concurrence fiscale entre les cantons contient la charge fiscale dans certaines limites. En ou-

tre, elle oblige à gérer le produit de la fiscalité au plus près, ce qui prémunit contre de futures hausses d'impôts. Elle reflète aussi les différentes préférences cantonales concernant la fourniture de prestations publiques.

Ainsi, la RPT se chargerait dans une large mesure des tâches de la politique régionale et aiderait à garantir un service public sur la totalité du territoire. C'est pourquoi – conformément à la philosophie de la RPT – les futures revendications de politique régionale allant au-delà d'un niveau de base économiquement justifié seront assumés financièrement par les milieux concernés.

La RPT se traduit malheureusement par une légère hausse des dépenses publiques. Dans certains cantons attrayants sur le plan fiscal, la charge fiscale risque même d'augmenter. Parallèlement, les cantons qui bénéficieront de la RPT seront jugés en fonction de l'utilisation du surplus d'autonomie financière : l'utiliseront-ils de manière efficiente, amélioreront-ils leurs conditions-cadre fiscales ou accroîtront-ils leurs dépenses ? Dans la compensation des ressources, la limitation des contributions cantonales à 80% au maximum de la contribution fédérale représente un réel progrès dans la perspective de la protection des cantons contributeurs. Une limite globale aurait été avantageuse tant pour la Confédération que pour les cantons contributeurs. L'instrument de la compensation des cas de rigueur constitue un défaut du système, car il contredit le principe de la neutralité financière entre les différents niveaux étatiques. La limitation à 28 ans dans le temps introduite après coup par le Parlement et sa diminution progressive sont donc deux éléments positifs.

Commentaire

La RPT revitalise le fédéralisme : elle désenchevêtre en partie les tâches et les responsabilités de la Confédération et des cantons et donne suffisamment de ressources aux cantons pour qu'ils accomplissent leurs tâches de manière autonome et qu'ils assument la responsabilité totale pour la fourniture des prestations étatiques selon le principe d'équivalence. La RPT modernise la collaboration entre la Confédération et les cantons et renforce la collaboration intercantonale. Cela devrait permettre d'exécuter plus efficacement les tâches étatiques.

Le transfert aux cantons de diverses tâches dans le domaine social n'implique pas un démantèlement des prestations sociales puisque des garanties préviendront une telle évolution en particulier durant la période transitoire. Au lieu de poursuivre des approches axées sur une centralisation lourde, les prestations en lien avec les établissements pour personnes handicapées sont accomplies au niveau cantonal, plus proche du citoyen.

La RPT donne suffisamment de ressources aux cantons à faible puissance financière pour exécuter leurs tâches fondamentales. L'autonomie fiscale des cantons est maintenue. La compensation des charges des agglomérations et des centres place la concurrence fiscale sur une base équitable. Une harmonisation fiscale matérielle avec un nivellement des taux d'imposition serait le mauvais choix. Cette dernière entraînerait un nivellement vers le haut de la charge fiscale et affaiblirait sensiblement la compétitivité internationale du site économique suisse. La concurrence fiscale cantonale contraint les cantons à la discipline budgétaire et garde sous contrôle la charge fiscale.

Le cumul des instruments généreux que sont la compensation des ressources, la compensation des charges et celle des cas de rigueur suffit à garantir la capacité financière des cantons à faible puissance financière. Il

permet également d'exécuter largement les tâches de la politique régionale. Les éventuels souhaits spéciaux des cantons, dans le domaine du service public par exemple, devront dorénavant être assumés financièrement par les ménages concernés au lieu de subventions fédérales onéreuses. Sinon, l'objectif consistant à renforcer le fédéralisme serait un concept creux. ER

Pour toute question :
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch