

Sprint final pour la nouvelle péréquation financière

Le 8 décembre 2006, le Conseil fédéral a adopté le troisième et dernier message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Résultat d'une collaboration entre les deux niveaux politiques, le projet contient les bases légales nécessaires à la dotation des nouveaux instruments de péréquation et à l'assurance-qualité de la nouvelle péréquation financière. Il règle, en outre, le passage à la RPT pour les prestations collectives de l'assurance-invalidité (AI).

La RPT comprend trois étapes. Dans un premier temps, les bases constitutionnelles nécessaires ont été créées et la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) a été élaborée. Soumises au peuple le 28 novembre 2004, les nouvelles normes constitutionnelles ont été acceptées à une majorité de 64,4% des voix et de 20 cantons et demi. Dans un deuxième temps, les Chambres fédérales ont adopté lors de la session d'automne 2006 la législation d'exécution sur la nouvelle répartition des tâches. La troisième et dernière étape doit, quant à elle, doter les nouveaux instruments de la péréquation au cours des quatre années suivant l'entrée en vigueur de la RPT; elle introduit, par ailleurs, des dispositions visant à garantir la neutralité budgétaire du passage à la RPT, la qualité des données et une transition sans heurts dans les prestations collectives de l'assurance-invalidité (AI). Le 8 décembre 2006, le Conseil fédéral a adopté le troisième message sur la RPT ainsi que les modifications législatives et les arrêtés fédéraux requis pour la dotation des instruments de péréquation. Il a, ensuite, transmis le dossier aux Chambres fédérales.

Des contributions de base fixées pour quatre ans

Selon la PFCC, l'Assemblée fédérale fixe pour une période de quatre ans, en tenant compte du rapport sur l'évaluation de l'efficacité du Conseil fédéral, les contributions de base nécessaires à la péréquation verticale et horizontale des ressources ainsi qu'à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques (CCG) ou socio-



Roland Fischer
Chef suppléant de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

démographiques (CCS, voir encadré 1). La première année, les montants consacrés à la péréquation correspondent aux contributions de base. Le Conseil fédéral les ajuste durant les trois années suivantes conformément aux critères définis dans la législation. Dans le cas de la péréquation verticale des ressources, l'adaptation dépend de l'évolution du total des potentiels de ressources de tous les cantons. Par exemple, si celui-ci croît de 2%, la somme allouée à la compensation verticale des ressources augmentera dans les mêmes proportions. L'adaptation annuelle des sommes destinées à la péréquation horizontale des ressources se fait de façon analogue, mais uniquement sur la base de l'évolution du potentiel de ressources des cantons forts. Quant aux moyens financiers affectés à la compensation des charges, ils sont uniquement adaptés au renchérissement.

La neutralité budgétaire

Le Conseil fédéral a l'intention de fixer les contributions de base destinées à la péréquation verticale des ressources et à la compensation des charges au cours de la première période de quatre ans, de façon à ce que les paiements effectués en 2008 respectent le principe de la neutralité budgétaire de la RPT. Autrement dit, les nouveaux instruments de péréquation serviront à compenser la charge nette occasionnée aux cantons par le désenchevêtrement des tâches et l'abandon du régime actuel de péréquation financière.

Pour préserver la neutralité budgétaire, les charges et allègements financiers générés au niveau cantonal ou fédéral par le passage à la RPT devront se compenser globalement. L'abandon de l'ancien système de transferts se traduira par un surcroît de charges de 2,481 milliards de francs pour les cantons, et par un allègement correspondant pour la Confédération. Cette somme sera entièrement consacrée à la péréquation verticale des ressources et à la compensation des charges. Quant à la péréquation horizontale des ressources, comme elle ne s'opère que par transfert entre cantons, son incidence sur la neutralité budgétaire est nulle. La compensation des cas de rigueur n'aura pas non plus de répercussions sur la neutralité budgétaire. Elle entraînera, pendant les huit premières années sui-

vant le passage à la RPT, un surcroît annuel de charges de 287 millions de francs pour la Confédération. De leur côté, les cantons déboursent 143 millions de francs par an pour la compensation des cas de rigueur.

Des possibilités de manœuvre limitées politiquement

La fixation périodique, par les Chambres fédérales, de la dotation des nouveaux instruments de péréquation représente la partie politique de la nouvelle péréquation financière. Le Parlement n'est, toutefois, pas entièrement libre de ses décisions. Il lui faut, d'abord, respecter les objectifs qualitatifs inscrits dans la législation sur la nouvelle péréquation financière, le maintien de la compétitivité fiscale des cantons demeurant prioritaire. Ensuite, la PFCC comporte également des objectifs quantitatifs. C'est ainsi qu'avec la péréquation des ressources, les moyens financiers dont chaque canton dispose en propre devraient atteindre 85% de la moyenne suisse. Il s'agit, toutefois, d'une valeur cible, et non d'une dotation minimale garantie; elle peut ne pas être atteinte certaines années.

La PFCC prescrit par ailleurs, conformément à la Constitution fédérale, que la péréquation horizontale des ressources équivaille au minimum aux deux tiers et au maximum à 80% de la péréquation verticale des ressources. En même temps qu'elle vise à maintenir

dans les cantons des taux d'imposition compétitifs au niveau international, cette condition protège les cantons à fort potentiel de ressources contre un alourdissement incessant des charges liées à la péréquation des ressources. Il est vrai qu'une telle fourchette n'indique aucune limite absolue aux contributions dues par les cantons à fort potentiel de ressources. La Confédération ne peut, néanmoins, pas les augmenter à volonté, car elle devrait en faire autant pour la sienne.

Contrairement à la péréquation des ressources, la PFCC n'indique pour la compensation des charges ni grandeurs cibles quant à l'indemnisation des charges excessives, ni critères pour la répartition entre CCG et CCS du montant destiné à la compensation des charges. D'entente avec la majorité des cantons, le Conseil fédéral propose, dans son troisième message sur la RPT, de répartir les 2,481 milliards de francs mis à disposition de la façon suivante:

- péréquation verticale des ressources: 72,5% (1,799 milliard de francs);
- CCG: 13,75% (341 millions de francs);
- CCS: 13,75% (341 millions de francs).

La contribution de base allouée à la péréquation horizontale des ressources devra atteindre 70% de la péréquation verticale des ressources; elle s'élèvera donc à 1,259 milliard de francs. Cette répartition correspond aux modèles de calcul des deux premiers messages sur la RPT. Le projet sur lequel le peuple et les

Encadré 1

Péréquation des ressources, compensation des charges et des cas de rigueur

La RPT abandonne les suppléments péréquatifs et tout échelonnement de la part des cantons aux recettes fédérales et aux bénéfices de la Banque nationale en fonction de la capacité financière. La péréquation financière, qui ne comprend plus désormais que des moyens non affectés, établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (indemnisation des charges excessives).

La péréquation des ressources se base sur un nouvel indice, qui reflète les potentiels de ressources pouvant être exploités du point de vue fiscal (voir encadré 2). Elle est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons financièrement forts (péréquation horizontale des ressources). Quant à la compensation des charges, la Confédération en assume le financement intégral. La compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques corrige les charges excessives liées à l'habitat dispersé, à la faible densité de population ainsi qu'au facteur d'altitude des cantons périphériques. La compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques bénéficie avant tout aux cantons urbains et a pour but d'indemniser des charges excessives imputables à la surreprésentation de certains groupes de population ou à la fonction de ville-centre (voir encadré 3). La compensation des charges repose sur des indicateurs structurels, indépendants des dépenses effectives des cantons.

La compensation des cas de rigueur garantit durant la phase de transition qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne subira une charge nette liée à la RPT, et donc ne disposera de moins de moyens financiers qu'aujourd'hui. La compensation des cas de rigueur est limitée dans le temps et n'est donc pas une composante du nouveau système de péréquation. Le montant annuel global est gelé sur une période de huit ans, puis diminue chaque année à raison de 5% du montant initial alloué; la compensation ne s'appliquera donc que durant 28 ans au maximum. L'Assemblée fédérale a, toutefois, la compétence de décider auparavant sa levée totale ou partielle, si l'analyse de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière devait montrer qu'elle n'est plus nécessaire. La répartition des fonds s'effectue en fonction du potentiel de ressources et de la charge ou de l'allègement nets qu'implique la RPT.

Encadré 2

Potentiel de ressources

Le potentiel de ressources doit refléter la base économique dont dispose un canton pour fournir des biens et services publics. Il sert à mesurer la substance financière dont proviennent les impôts ou redevances payés dans un canton. Ainsi, le potentiel de ressources doit renseigner indirectement sur sa capacité financière.

L'idée de base du potentiel de ressources est qu'en dernier lieu tous les impôts, quelle qu'en soit la nature, portent sur la valeur ajoutée produite par un canton (revenu du canton/PIB). À la différence des comptes nationaux, il n'exprime, toutefois, pas le total de la valeur ajoutée, mais uniquement la part fiscalement exploitable. Les éléments constitutifs du potentiel de ressources sont le revenu imposable, la croissance de la fortune et les bénéfices des entreprises.

Pour évaluer la capacité financière d'un canton et permettre une comparaison intercantonale, le potentiel de ressources du canton est divisé par sa population résidente moyenne. La valeur qui en résulte sert ensuite de base pour calculer l'indice des ressources et les paiements correspondants effectués au titre de la péréquation. Les cantons dont le potentiel de ressources par habitant dépasse la moyenne suisse sont réputés à fort potentiel de ressources, les autres à faible potentiel.

La base de données utilisée pour calculer le potentiel de ressources est l'assiette fiscale agrégée (AFA), qui repose sur la statistique de l'impôt fédéral direct complétée par certains éléments entrant dans le calcul de l'assiette fiscale cantonale. L'AFA comprend les éléments suivants:

- revenus imposables des personnes physiques;
- salaires bruts des personnes imposées à la source;
- fortune nette des personnes physiques;
- bénéfices des personnes morales;
- répartition fiscale de l'impôt fédéral direct.

Les assiettes fiscales enregistrées sont ponctuellement adaptées pour tenir compte du critère des possibilités d'exploitation fiscale. À titre d'exemple, une franchise est déduite du revenu imposable des personnes physiques, pour tenir compte de l'exploitabilité fiscale limitée des bas revenus. Par ailleurs, divers facteurs sont pris en compte pour garantir les possibilités de comparaison entre assiettes fiscales, ce qui permet de les agréger pour obtenir le potentiel de ressources.

Encadré 3

Charges excessives

Sont réputées charges excessives les dépenses par habitant qui, en raison de particularités d'ordre structurel, grèvent excessivement les finances de certains cantons. Il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges excessives. Ainsi, de fortes dépenses dans le domaine de la santé peuvent aussi bien refléter des charges excessives que les préférences individuelles des cantons (besoins résultant d'un choix).

Tant la CCG que la CCS se basent sur de nouveaux indicateurs reflétant les causes structurelles des charges excessives. Comme pour l'indice des ressources, dont le calcul fait abstraction des recettes fiscales effectives, les dépenses effectives ne jouent aucun rôle dans le calcul de la compensation des charges. Toute incitation inopportune est ainsi évitée. Les indicateurs suivants sont utilisés:

- *charges dues à des facteurs géotopographiques*: part de la population résidente habitant à plus de 800 mètres d'altitude, altitude médiane des surfaces productives, densité démographique et part de la population résidant en dehors du territoire des agglomérations principales;
- *charges sociodémographiques liées à la structure de la population*: proportions de bénéficiaires de prestations de l'aide sociale, de personnes âgées de 80 ans et plus, d'habitants ne provenant ni de Suisse ni d'États limitrophes;
- *charges sociodémographiques des villes-centres*: nombre d'habitants, proportion de personnes actives par rapport au nombre total d'habitants, habitants et personnes actives par rapport à la surface.

Les valeurs des indicateurs représentent les charges correspondantes. Les écarts entre indicateurs représentent ainsi les différences de charges entre cantons. On peut qualifier de charges excessives celles qui se situent au-delà d'un seuil défini. Il est à noter que les charges excessives ne peuvent pas être déterminées de manière objective. Elles seront, ainsi, plus ou moins élevées selon qu'on définit comme seuil la moyenne, une moyenne pondérée, ou un quartile de l'indicateur concerné. Dans le cas des indicateurs de la CCG, on prend à chaque fois en compte la moyenne suisse (moyenne pondérée par la population), tandis que pour les indicateurs de la CCS, la moyenne des cantons fait office de seuil.

cantons se sont prononcés le 28 novembre 2004 s'y référait également.

Si le troisième message sur la RPT fixe les montants totaux à disposition de chaque instrument de péréquation, il n'indique, toutefois, pas les paiements dus par les cantons. La question est, en effet, réglée dans l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC), dont l'adoption par le Conseil fédéral est prévue pour l'automne 2007. Les divers montants seront, toutefois, connus dès l'été de cette année, ce qui permettra aux cantons d'en tenir compte dans leurs budgets pour l'année 2008. Les montants dus au titre de la compensation des charges – et donc aussi l'OPFCC – seront adaptés chaque année sur la base des données les plus récentes. En plus de préciser les montants afférents à la péréquation, l'OPFCC réunit les dispositions détaillées servant au calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, avec les formules mathématiques nécessaires. Elle règle par ailleurs l'assurance-qualité pour la nouvelle péréquation financière, ainsi que les détails concernant le rapport quadriennal sur l'évaluation de l'efficacité que le Conseil fédéral est tenu de présenter.

Les objections de certains cantons

Au cours de la procédure de consultation consacrée au troisième message sur la RPT, les cantons à fort potentiel de ressources ont bien demandé que *leur contribution à la péréquation horizontale des ressources se situe dans le bas de la fourchette* et soit limitée aux deux tiers et non à 70% de la péréquation verticale des ressources. Le Conseil fédéral s'en est, toutefois, tenu à la répartition initiale. Cette dotation rencontre une forte adhésion politique dans la majorité des cantons. Elle permettra, d'ailleurs, tout juste, selon les estimations, d'atteindre la dotation minimale visée. Pour le canton présentant le plus faible potentiel de ressources, la valeur de l'indice, à savoir 84,5 points, ne sera que très légèrement inférieure à celle visée. En outre, comme le passage à la RPT n'affectera que légèrement, à court terme, le classement des cantons sur le plan de la compétitivité fiscale, le maintien de taux fiscaux compétitifs n'est pas remis en cause. Au contraire, les simulations effectuées montrent qu'à moyen ou à long terme, la position des cantons à faible potentiel de ressources devrait continuer à s'améliorer, sans affaiblir pour autant gravement la compétitivité des cantons financièrement forts. Cet effet tient notamment au remplacement, dans le cadre de la RPT, des subventions affectées par des moyens compensatoires à libre disposition. En outre, tous les cantons profiteront à moyen ou

à long terme de la baisse générale du niveau de la charge fiscale induite par la RPT.

Certains cantons exigent une *plus forte pondération de la CCS*, qui dépasse largement la CCG, selon une expertise externe. Le Conseil fédéral propose, toutefois, d'en rester dans un premier temps à une dotation identique, pour deux raisons. En premier lieu, le montant total à disposition des nouveaux instruments de compensation est limité. Comme la péréquation des ressources permet tout juste d'atteindre la dotation minimale visée par le législateur, un relèvement de celle accordée à la CCS se ferait nécessairement aux dépens de la CCG. Cela aurait un effet globalement négatif sur le résultat net des cantons de montagne – lesquels supportent des charges supérieures à la moyenne – et nécessiterait dans certains cantons une compensation intégrale par le biais de la compensation des cas de rigueur. La majorité des cantons soutiennent, par ailleurs, la répartition proposée des moyens financiers.

Assurance-qualité et contrôle

Plusieurs services fédéraux sont responsables de la qualité des données collectées et des calculs liés à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. Ainsi, l'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'Office fédéral de la statistique (OFS) procèdent à la collecte des données, aux vérifications de la plausibilité et, le cas échéant, aux corrections liées au potentiel de ressources et aux indices des charges. Le calcul de l'indice des ressources et des indices de charges est, par ailleurs, effectué par l'Administration fédérale des finances (AFF), à qui il incombe également d'estimer le potentiel de ressources lorsqu'un canton ne fournit pas de données exploitables pour une année donnée.

Les services fédéraux compétents bénéficient de l'accompagnement d'un groupe de travail formé en nombre égal de représentants de la Confédération et des cantons. Une instance de contrôle indépendante est, en outre, habilitée à contrôler l'enregistrement des données dans les cantons et complète ainsi l'assurance-qualité. Il est prévu que le Contrôle fédéral des finances (CDF) assume cette tâche, ce qui a amené à adapter la loi dans le cadre du troisième message sur la RPT.

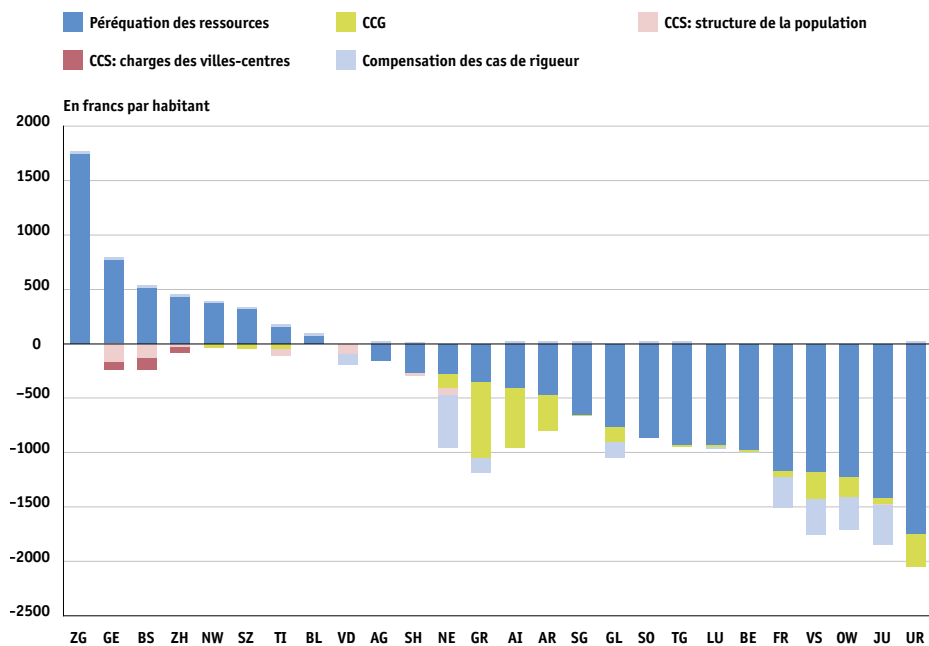
Les contributions a posteriori dans la tourmente de la transition

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a conduit à redéfinir les responsabilités dans de nombreux domaines. Dans les cas où des tâches continueraient d'être effectuées en commun, les

Graphique 1

RPT: paiements au titre de la compensation par habitant, 2008

Estimation sur la base des données de 2006 (+ = charges, - = allègement pour le canton)

**Légende:**

CCG: compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques

CCS: compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques

suppléments péréquatifs tombent. Quant aux subventions calculées en fonction des dépenses, elles sont remplacées par des conventions-programmes et des contributions forfaitaires. Le problème tient au fait qu'aujourd'hui, certains domaines touchés par le retrait de la Confédération ou par la réduction de la contribution financière de cette dernière sont financés, totalement ou en partie, par des contributions a posteriori: autrement dit, les contributions pour des prestations fournies donnant droit à des aides financières ou à des indemnités ne sont versées que les années suivant l'exécution des prestations. Pour cette raison, la Confédération et les cantons devront encore assumer, les premières années après le passage à la RPT, des dépenses liées à des prestations encore fournies selon l'ancien système.

On relève aujourd'hui des contributions a posteriori dans le cas des prestations collectives de l'AI. Il s'agit des subventions pour la construction et l'exploitation de foyers et d'écoles spéciales, qui seront de la compétence des cantons avec la RPT. En contrepartie, les cantons n'auront plus à cofinancer l'AI. En vertu du système de paiement a posteriori, il restera vis-à-vis des institutions, pour les années 2008 à 2011, des engagements de près de 2 milliards de francs au titre de prestations fournies avant le passage à la RPT. Ces contributions devront être allouées selon la clé de financement actuelle. Autrement dit, la Con-

fédération devra en payer les 3/8 et les cantons 1/8, le solde étant à la charge de l'AI. Afin d'améliorer la fiabilité de la planification et pour que les paiements puissent être définitivement exécutés la première année qui suivra l'introduction de la RPT, les montants sont fixés, dans le cadre du troisième message sur la RPT, dans une disposition transitoire de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI).

Dans le cas de la Confédération, les contributions a posteriori entraîneront des besoins financiers extraordinaires de 1,4 milliard de francs en 2008, dont 736 millions pour l'AI. Les cantons subiront quant à eux un surcroît de charge de 245 millions de francs, puisqu'ils sont obligés de cofinancer les contributions a posteriori de l'AI. La dette que cette dernière entretient envers le fonds AVS se creusera de 981 millions de francs du fait des engagements concernant des paiements a posteriori. Au vu de la situation financière délicate de l'AI, il a été convenu que les cantons financeraient la charge annuelle d'intérêts de cette dette supplémentaire, soit 24,5 millions de francs. La compensation s'effectuera dans le bilan global, par le biais d'une augmentation durable de la contribution allouée par la Confédération à l'AI et d'une réduction équivalente de celle accordée aux nouveaux instruments de péréquation. La charge supportée par les cantons se justifie par le fait qu'après le passage à la RPT, les prestations collectives encore payées aboutiront à un transfert de liquidités en faveur des foyers et des institutions, ce qui profitera finalement aux cantons désormais responsables de ces institutions.

Perspectives

Le débat parlementaire s'ouvrira au début 2007, l'objectif étant que le premier Conseil boucle le dossier durant sa session de printemps. Dans la perspective actuelle, le second Conseil devrait en faire de même à la session d'été 2007. De cette manière, les délais devraient être respectés et la RPT entrerait intégralement en vigueur au 1^{er} janvier 2008. ■