

La nouvelle péréquation financière avant la deuxième période quadriennale 2012–2015

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le 24 novembre de cette année, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT 2008–2011 a été approuvé, de même que le message du Conseil fédéral sur la dotation de la péréquation financière pour la période de contribution 2012–2015. En dépit de la brièveté de la période d'observation, le rapport montre que la RPT a rempli ses objectifs. Le Conseil fédéral ne voit donc pour l'instant aucune raison de procéder à des changements en profondeur.

1 Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC, RS 613.2), art. 5 (péréquation des ressources) et 9 (compensation des charges excessives).

La RPT en bref

Entrée en vigueur au début de 2008, la RPT visait à améliorer l'efficacité, l'efficience et les structures d'incitation du système fédéral helvétique. À cet effet, les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons ont été désenchevêtrés autant que possible. L'exécution des tâches fédérales par les cantons a été établie sur de nouvelles bases comprenant des conventions-programmes et des contributions forfaitaires. En outre, un système de péréquation entièrement neuf a servi à corriger les incitations inopportunes contenues dans l'ancien système. Il s'agissait d'abord de remplacer les suppléments péréquatifs affectés par des contributions à libre disposition, de manière à renforcer l'autonomie ainsi que la responsabilité des cantons et à permettre une utilisation des ressources plus conforme aux besoins de la population régionale. La RPT cherchait par ailleurs à réaliser des économies d'échelle et à réduire les effets d'externalités territoriales indésirables («spillovers»), en renforçant la réglementation qui gère la collaboration intercantonale dans l'exécution des tâches publiques. Le concept de la RPT reposait par conséquent sur les quatre piliers suivants.

Le désenchevêtrement des tâches

La RPT a désenchevêtré 17 des 33 tâches communes à la Confédération et aux cantons. Sept ont été placées sous la responsabilité exclusive de la Confédération (dont les routes nationales ainsi que les rentes AVS et AI) et dix sous la responsabilité exclusive des cantons (dont les subventions pour la construction et l'exploitation de foyers, de centres de jour, d'ateliers et d'écoles spéciales dans le cadre de l'AI ou la formation spéciale).

Les nouvelles formes de collaboration et de financement des tâches communes

Quelque seize tâches continuent d'être assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Toutefois, plutôt que de subventionner des objets isolés en fonction des coûts occasionnés, l'accent est mis sur les programmes pluriannuels et les accords assortis d'objectifs, ainsi que sur les subventions globales ou forfaitaires. La conduite stratégique

incombe à la Confédération, tandis que les cantons ont la responsabilité opérationnelle.

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

La RPT prévoyait par ailleurs une institutionnalisation accrue de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (par exemple dans le domaine de la culture ou dans celui du trafic d'agglomération). Les cantons sont ainsi amenés à conclure, sur la base d'un accord-cadre intercantonal (ACI), des conventions sur l'achat réciproque ou la production commune de prestations étatiques.

Le nouveau système de péréquation

Depuis 2008, la péréquation financière au sens strict, qui ne comprend plus 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 première comprend un volet de péréquation verticale des ressources, financé par la Confédération, et un volet de péréquation horizontale, financé par les cantons à fort potentiel. La compensation des charges, dont la Confédération assume seule le financement, se fonde sur des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques (voir *graphique 1*). La réforme de la péréquation financière, y compris la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, devait être neutre sur le plan budgétaire. Elle ne devait donc entraîner aucun surcroît de charges ni pour la Confédération, ni pour l'ensemble des cantons.

Le Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT – 2008–2011

La nouvelle péréquation se prête à un pilotage politique: en vertu de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)¹, le Parlement fédéral fixe tous les quatre ans les contributions de base à la péréquation des ressources, ainsi qu'à la compensation des excès de charges dues aux facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Ces contributions de base sont automatiquement adaptées, conformément à la loi, les années suivantes.



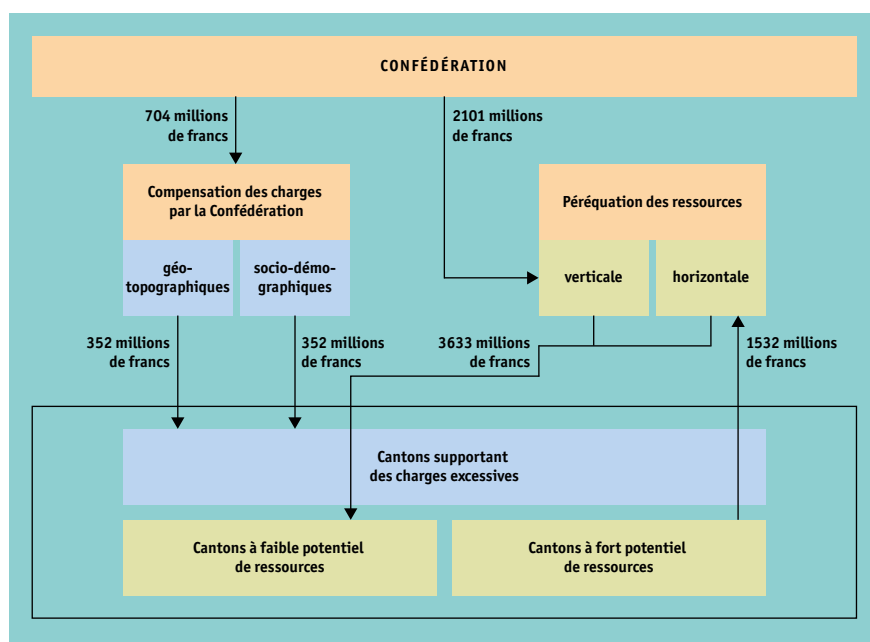
Fred Bangerter
Économiste, section
Péréquation financière,
Administration fédérale
des finances AFF, Berne



Pascal Utz
Économiste, section
Péréquation financière,
Administration fédérale
des finances AFF, Berne

Graphique 1

Le nouveau système de péréquation de la RPT (année 2011)



Source: AFF / La Vie économique

Pour fixer les contributions de base, le Parlement se réfère à chaque fois au rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT. Celui-ci fait le point sur l'exécution du programme et l'aboutissement des objectifs de la péréquation financière durant la période écoulée; il recommande pour la période quadriennale à venir le montant des contributions de base ainsi que d'autres mesures envisageables en matière de péréquation financière. Le 24 novembre 2010, le Conseil fédéral a approuvé le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité, portant sur la première période quadriennale (2008–2011) de la RPT. On y voit que les objectifs ont été atteints. Le *tableau 1* expose les principaux résultats du rapport.

Mesures portant sur la période de contribution 2012–2015

Les résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT montrent que le système de péréquation financière en place n'exige pas pour le moment de changement en profondeur. Cet avis a également été émis par la majorité des cantons, dans le cadre de la procédure de consultation.

Une adaptation mineure

La seule adaptation de la PFCC prévue pour la deuxième période quadriennale concerne le traitement des erreurs découvertes a posteriori. Comme le calcul des paiements compensatoires repose sur une grande quantité de données transmises par les can-

tons à la Confédération, on ne peut entièrement exclure l'apparition d'erreurs lors de la transmission des données ou de leur traitement. La loi étant muette sur la question, il fallait examiner individuellement toutes les erreurs découvertes a posteriori, dans l'optique d'une correction éventuelle. Dorénavant, une erreur décelée tardivement dans les données ne sera corrigée que si elle a d'importantes conséquences financières pour un canton au moins et si elle est découverte dans le délai fixé. Cette règle vise à accroître la sécurité du droit dans le domaine des paiements compensatoires, tout en incitant à améliorer la qualité des données, puisque les erreurs portant préjudice à un canton ne seront corrigées que de façon limitée. Afin de pouvoir déterminer si les conséquences d'une erreur sont importantes, un montant minimum est défini chaque année par canton. Il a été fixé à 0,17% du potentiel de ressources par habitant au niveau suisse (50 francs en 2010). Ainsi, à supposer qu'une erreur affecte les paiements compensatoires d'un canton en 2010 au-delà de 50 francs par habitant, une correction rétroactive sera effectuée, pour autant qu'elle intervienne dans un délai de deux ans à compter du versement des contributions incriminées. Aucune correction rétroactive ne sera opérée dans les autres cas.

Calcul du potentiel de ressources

Le calcul du potentiel de ressources subit lui aussi une légère modification. Désormais, seuls 75% des revenus des frontaliers imposables en Suisse entreront dans le calcul de ce potentiel. Cette mesure vise à tenir compte des surcoûts infrastructurels des cantons employant de nombreux frontaliers. Il est vrai que les frais d'infrastructure liés aux frontaliers ne diffèrent pas fondamentalement de ceux générés par les pendulaires d'autres cantons, et que les accords de double imposition permettent aux cantons d'exploiter fiscalement une partie de leur revenu par le biais de l'impôt à la source. Toutefois, les cantons ne peuvent conclure avec d'autres États des accords permettant d'internaliser les externalités transfrontalières, sur le modèle de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Compensation des surcroûts de charge cantonaux

Les recommandations concernant la dotation des instruments de péréquation pour la période 2012–2015 constituent, par ailleurs, le thème essentiel du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT (2008–2011). Outre la fixation des contributions de base, il faudra résoudre la question de la neutralité budgétaire du passage à la RPT. Comme l'a montré une analyse menée par l'AFF, le changement

Tableau 1

Principaux résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière

Objectif	Paramètres utilisés	Résultat
Renforcement de l'autonomie financière des cantons	Évolution des transferts non affectés ou affectés de la Confédération aux cantons entre 2007 et 2008 (soit comparaison entre l'ancien et le nouveau régime)	<ul style="list-style-type: none"> – Diminution de 4,8 milliards de francs des transferts affectés – Augmentation de 1,4 milliard de francs des transferts non affectés
Réduction des disparités entre cantons en termes de capacité financière	Écart-type et fourchette entre les valeurs extrêmes de l'indice des recettes fiscales standardisées ^a , avant et après péréquation	<ul style="list-style-type: none"> – Année 2010: réduction de l'écart-type entre tous les cantons de 37,5 à 27,3 – Année 2010: réduction de la fourchette entre le canton à plus faible potentiel de ressources et celui à plus fort potentiel, de 179,0 à 126,6 points d'indice
Garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières	Indice des recettes fiscales standardisées après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur. But visé: au moins 85 points d'indice (moyenne de tous les cantons = 100)	<ul style="list-style-type: none"> – Années 2008 et 2009: valeur cible de 85 points d'indice intégralement atteinte – Années 2010 et 2011: valeur cible manquée de peu par les cantons d'Uri et du Valais
Maintien de la compétitivité fiscale au niveau tant national qu'international	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Niveau national</i>: indice de l'exploitation du potentiel fiscal, enquête auprès des administrations fiscales cantonales – <i>Niveau international</i>: taux maximaux d'imposition des entreprises, taux d'imposition moyens effectifs des entreprises et de la main-d'œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Niveau national</i>: réduction de la charge fiscale dans la plupart des cantons; tous les cantons prévoient des baisses d'impôts jusqu'en 2011/12 – <i>Niveau international</i>: maintien d'une charge fiscale modérée dans les cantons examinés, en comparaison des autres pays
Compensation des charges excessives dues à des facteurs géographiques ou socio-démographiques	Degré de couverture des charges excessives par la compensation des charges de la Confédération	<ul style="list-style-type: none"> – Degré variable de couverture des charges excessives jugé tolérable par le Conseil fédéral, d'autant plus que la situation n'a pas évolué depuis l'introduction de la RPT
Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons	Évolution du volume des paiements liés à la compensation intercantonale des charges et part liée à l'indemnisation des effets d'externalités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> – Le renforcement visé de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est en bonne voie, notamment dans les domaines de la médecine de pointe, de l'intégration et de la prise en charge des personnes handicapées, ainsi que de la compensation des charges culturelles. – Les données statistiques de la période de référence ne sont pas encore disponibles.

a Les recettes fiscales standardisées correspondent au rendement fiscal hypothétique qu'un canton obtiendrait s'il imposait son potentiel de ressources à un taux uniforme, proportionnel et identique pour tous les cantons.

Source: AFF / La Vie économique

de système en 2008 n'a pas été financièrement neutre comme il était prévu, mais a occasionné aux cantons des charges nettes de 100 millions de francs par an. Pour compenser ce surcroît, la Confédération augmentera de 112 millions de francs, à compter de 2012, les dotations de base de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Ce montant correspond à la compensation de la charge nette de 100 millions, avec en sus une rémunération non limitée dans le temps du manque à gagner de la première période quadriennale (400 millions de francs). Le montant sera réparti proportionnellement entre la péréquation verticale des ressources et la compensation des charges. Au-delà de cette

mesure et à la lumière du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT, le Conseil fédéral ne voit aucune raison de modifier les dotations existantes, dès lors que presque tous les objectifs de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ont été atteints. Par conséquent, la contribution de base à la péréquation horizontale des ressources sera adaptée sur la base des valeurs de l'année 2011, en fonction de la croissance du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel, et la contribution de base à la péréquation verticale des ressources en fonction de la croissance du potentiel de l'ensemble des cantons. Quant à la compensation des charges, l'adaptation dépendra du renchérissement annuel d'avril 2011 et se référera elle aussi aux valeurs de 2011. Les montants exacts ne pourront être fixés de manière définitive qu'en automne 2011, quand les données correspondantes seront disponibles.

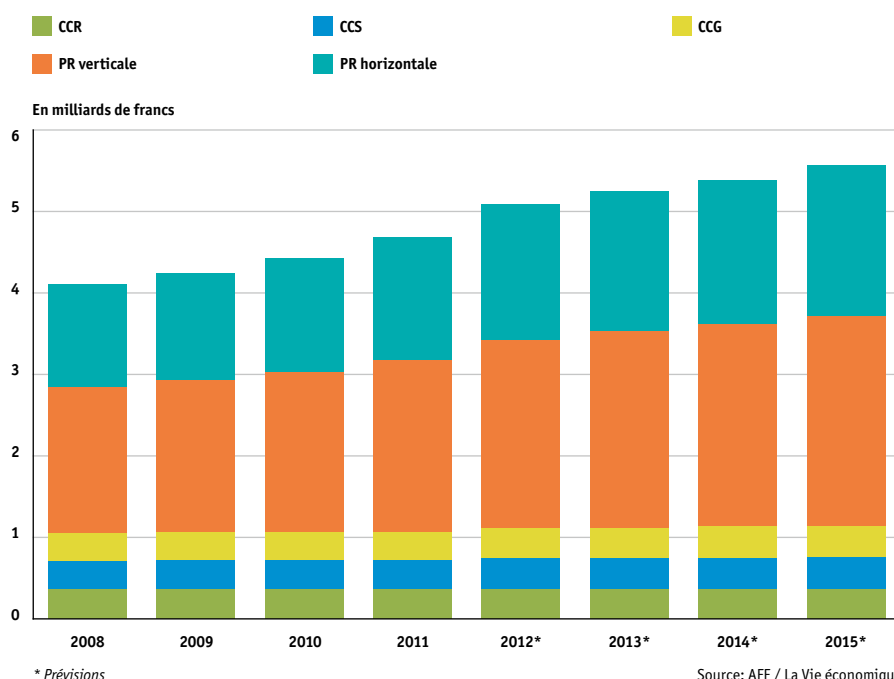
Limiter la contribution des cantons à fort potentiel de ressources

La péréquation horizontale des ressources a enregistré, tout au long de la première période quadriennale, un taux de croissance plus élevé que la péréquation verticale. Cela tient notamment au dynamisme économique, au cours des années de calcul (2003 à 2007), des cantons à fort potentiel de ressources. Ceux-ci craignent, par conséquent, d'être toujours davantage ponctionnés et appellent de leurs vœux une limitation des contributions. Une explosion de leurs charges est pourtant d'ores et déjà impossible, puisque les prestations des cantons à fort potentiel de ressources ne peuvent excéder 80% de la part de la Confédération (en 2011, la valeur se situera à 72,9%). En outre, les paiements dus sont calculés selon un pourcentage uniforme applicable à l'excédent du potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse. Or, chiffres à l'appui, ce pourcentage a constamment diminué au cours des quatre premières années. Autrement dit, les cantons à fort potentiel de ressources doivent s'acquitter de contributions en baisse régulière par rapport à leur force financière.

Le Conseil fédéral renonce, dans son message, à plafonner les charges, en raison des lourdes conséquences que cela aurait pour le système et au vu des résultats contenus dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT. Il examine, néanmoins, les variantes envisageables pour l'introduction d'une limite maximale des charges. Selon la logique du système comme d'un point de vue macroéconomique, il serait plus judicieux de limiter le montant total de la péréquation financière (p. ex.: en % du PIB) que de plafonner les charges de certains cantons. Cela devrait, en outre,

Graphique 2

Les comptes de la péréquation financière, 2008–2015



* Prévisions

PR = péréquation des ressources; CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques; CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques; CCR = compensation des cas de rigueur

Source: AFF / La Vie économique

Tableau 2

Paiements compensatoires aux différents cantons, 2011

En milliers de francs	Indice des ressources	Péréquation des ressources	CCG	CCS	Compensation des cas de rigueur	Total des paiements nets
ZH	127.8	550 654	0	-80 457	20 626	490 823
BE	74.9	-858 208	-24 614	-27 056	-36 041	-945 919
LU	74.1	-335 196	-6 698	0	-17 857	-359 751
UR	57.2	-73 644	-10 903	0	585	-83 962
SZ	140.1	83 955	-6 038	0	2 159	80 077
OW	74.0	-31 435	-5 465	0	-8 898	-45 799
NW	124.5	14 605	-1 491	0	623	13 738
GL	65.4	-57 189	-5 170	0	-7 521	-69 880
ZG	246.1	237 987	0	0	1 658	239 645
FR	68.1	-341 783	-11 914	0	-133 273	-486 971
SO	76.5	-197 443	0	0	4 098	-193 345
BS	144.7	128 826	0	-47 125	3 251	84 952
BL	98.2	-3 127	0	0	4 343	1 216
SH	95.9	-3 375	0	-2 702	-5 402	-11 480
AR	74.1	-48 922	-17 673	0	902	-65 693
AI	80.5	-8 830	-8 201	0	247	-16 783
SG	73.6	-446 769	-2 002	0	7 576	-441 195
GR	76.9	-148 372	-137 471	0	3 186	-282 657
AG	84.5	-230 591	0	0	9 133	-221 458
TG	73.1	-234 742	-3 742	0	3 843	-234 641
TI	95.4	-17 814	-13 785	-20 555	5 187	-46 966
VD	120.1	204 361	0	-59 647	10 613	155 326
VS	64.3	-464 048	-69 999	0	4 613	-529 435
NE	94.1	-13 984	-22 924	-14 050	-106 018	-156 976
GE	146.9	312 255	0	-100 505	6 897	218 647
JU	62.3	-117 764	-4 266	-257	-18 247	-140 534
Total	100.0	-2 100 592	-352 355	-352 355	-243 718	-3 049 020

Légende: (+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton; CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques; CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques.

Source: AFF / La Vie économique

se faire en usant de grandeurs cibles uniquement, par analogie à la dotation minimale (voir *tableau 1*). Une telle décision pourrait aboutir à ne plafonner que les contributions des cantons dépassant la limite fixée, d'où la nécessité pour les autres cantons à fort potentiel de compenser ce manque à gagner. Il leur faudrait ainsi payer davantage, proportionnellement, que les cantons dont le potentiel de ressources est le plus élevé. Pour éviter un tel scénario, on pourrait définir la limite maximale de façon à réduire la contribution totale des cantons à fort potentiel (abaissement de la péréquation horizontale). Toutefois, cette variante influencerait profondément tout le système de péréquation des ressources et remettrait en question les objectifs de la péréquation financière.

Reconduction des cas de rigueur

Enfin, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT vérifie si la compensation des cas de rigueur doit être levée, entièrement ou en partie. Il s'agit d'un instrument transitoire d'aide aux cantons à faible potentiel de ressources ayant subi des pertes financières suite au passage à la nouvelle péréquation financière. La compensation des cas de rigueur est en principe limitée à 28 ans, les contributions diminuant après une période de huit ans à raison de 5% du montant initial par année. Certains cantons se sont exprimés, dans la procédure de consultation, pour sa levée immédiate. La plupart approuvent, toutefois, la proposition du Conseil fédéral de reconduire intégralement, durant la prochaine période quadriennale, la compensation des cas de rigueur, qui revêt une grande importance financière pour certains cantons. D'autant plus qu'en son absence, trois cantons n'atteindraient pas en 2011 l'objectif visé pour les recettes fiscales standardisées, soit 85% au moins de la moyenne suisse.

Prochaines étapes

Suite à l'élimination des divergences entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral a approuvé le 24 novembre 2010 le message relatif à la dotation de la péréquation financière et de la compensation des charges. Le Parlement traitera ce dossier l'année prochaine. Celui-ci comprend la révision partielle de la PFCC (introduction d'un montant minimum pour les corrections a posteriori d'erreurs) et les deux arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources et celle de la compensation des charges. L'entrée en vigueur de la révision partielle comme des deux arrêtés fédéraux est prévue pour le début de la deuxième période quadriennale, soit au 1^{er} janvier 2012.