

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

La RPT vise

- l'efficacité dans l'accomplissement des tâches
- l'économicité des prestations étatiques
- la réduction des disparités cantonales

Entrée en vigueur de la RPT: 1^{er} janvier 2008

Septembre 2007

www.nfa.ch

**Édition et distribution :**

Département fédéral des finances DFF
Bundesgasse 3, 3003 Berne
doc@gs-efd.admin.ch, www.efd.admin.ch

et

Conférence des gouvernements cantonaux CdC
Amthausgasse 3, Case postale 444, 3000 Berne 7
mail@kdk.ch, www.kdk.ch

Rédaction :

Département fédéral des finances DFF et
Conférence des gouvernements cantonaux CdC

Infographies: Chancellerie fédérale

Composition: Grundsatz, Berne

Impression: Rub Graf-Lehmann AG, Berne

Diese Broschüre erschien auch in deutscher Sprache.

Questa pubblicazione è disponibile anche
in lingua italiana.

Un projet élaboré par la Confédération et les cantons

Pour une Suisse plus dynamique

2

Pour une Suisse plus efficace et plus proche du citoyen

3

Une solution helvétique

Un projet d'envergure

5

La RPT sous la loupe

La RPT: un nouveau départ

7

La péréquation financière

La péréquation financière réduit les disparités cantonales

11

1^{er} instrument: la péréquation des ressources

13

2^e instrument: la compensation des charges

15

La répartition des tâches

Nouvelle répartition des tâches publiques

17

3^e instrument: désenchevêtrement des tâches et de leur financement

19

4^e instrument: rationalisation des tâches communes

23

5^e instrument: renforcement de la collaboration intercantonale

26

Les avantages

Les effets de la RPT

29

Glossaire

34

Autres sources d'information

37

Pour une Suisse plus dynamique

Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), la Confédération et les cantons entendent revitaliser le fédéralisme, principe fondateur de la Suisse.

Dans notre État fédéral, les tâches publiques sont réparties entre communes, cantons et Confédération. Cette structure fédéraliste renforce la responsabilité locale et favorise l'échelonnement des priorités. La RPT améliore, en les simplifiant, les relations entre cantons ainsi qu'entre cantons et Confédération; celle-ci peut dès lors se concentrer davantage sur ses missions essentielles.

Le principe de la subsidiarité veut que la Confédération se charge uniquement des tâches que les cantons ne peuvent assumer. Elle est ainsi en mesure de s'investir davantage dans des tâches d'intérêt national comme les routes nationales ou la défense du pays. Telle est l'optique de la RPT: mieux vaut réunir les forces des collectivités que les éparpiller.

Le corollaire est que les cantons doivent être à même d'assumer les tâches qui leur incombent. Ils doivent pouvoir collaborer plus facilement à cet effet. Or, les cantons n'ont pas tous la même force financière: la péréquation des ressources permet de rétablir un équilibre plus juste entre cantons à fort ou à faible potentiel de ressources. De même, les cantons de montagne et les cantons-centres doivent assumer des charges excessives qu'ils ne peuvent influencer: la compensation des charges permet ici aussi de réajuster l'équilibre entre cantons. Le nouveau système de péréquation répond au principe de solidarité, garantit une saine concurrence entre cantons et favorise autant l'esprit d'innovation que le pluralisme des solutions.

Fruit d'une intense collaboration entre la Confédération et les cantons, la RPT améliorera l'efficacité et l'économicité des affaires publiques, tant au niveau du gouvernement que de l'administration. Elle évite le gaspillage des deniers publics en ciblant mieux les dépenses et en supprimant les incitations inopportunes en faveur de projets dispendieux. En un mot, elle est un gage d'avenir pour le fédéralisme helvétique. Le 28 novembre 2004, le peuple et les cantons ont accepté la RPT à une nette majorité de 64,4 % des voix.



Hans-Rudolf Merz
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral des finances (DFF)

Pour une Suisse plus efficace et plus proche du citoyen

Ces dernières décennies avaient vu les cantons se muer peu à peu en simples exécutants de la Confédération. Les disparités entre cantons à forte capacité financière et cantons à faible capacité financière s'étaient même aggravées, alors que la manne fédérale versée aux cantons équivalait à un denier public sur quatre. Ces mutations étaient en train de saper notre fédéralisme, qui est pourtant la clé du succès helvétique : les 26 cantons suisses, qui remplissent une grande partie des tâches publiques, assurent ainsi une proximité et une efficacité optimales de l'État par rapport au citoyen dans les affaires publiques.

Au vu de la situation, les gouvernements cantonaux avaient estimé que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons était un projet vital pour l'avenir de notre pays, tant sur le plan institutionnel que budgétaire.

Au niveau institutionnel, la revitalisation du fédéralisme était une nécessité urgente : la RPT y répond en réformant les mécanismes fondamentaux de notre système politique et en rapprochant les décisions politiques du citoyen. Au niveau budgétaire, l'ancien système souffrait d'un manque patent de transparence et d'efficacité : la RPT y remédie en introduisant de nouveaux instruments d'harmonisation financière à même de garantir une autonomie équitable à tous les cantons. L'évidence était là : seules une péréquation financière transparente et une répartition claire des tâches publiques étaient à même d'assurer la cohabitation harmonieuse de nos quatre cultures.

Pour les cantons, l'importance de la RPT va au-delà du chiffrable. Le véritable enjeu consiste à revitaliser notre État fédéral pour lui permettre de suivre sa voie dans un contexte en pleine évolution.

C'est pourquoi le projet élaboré en commun par la Confédération et les cantons revêt une importance cruciale pour la Conférence des gouvernements cantonaux.



Peter Schönenberger
Conseiller d'État du canton de St-Gall,
délégué à la RPT de la Conférence
des gouvernements cantonaux CdC



Un projet d'envergure

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est l'une des réformes institutionnelles les plus importantes que ces deux niveaux étatiques aient élaborées ces dernières années. Adapter les instruments de péréquation financière à l'évolution actuelle et simplifier l'écheveau des tâches publiques, tels en sont les objectifs. En redéfinissant les mécanismes fondamentaux de la collaboration entre la Confédération et les cantons, la RPT redynamise le fédéralisme, l'un des piliers essentiels de notre État.

La Suisse n'est pas née de la logique géographique, ni de l'unité culturelle d'ailleurs. Elle doit son existence bien davantage à la volonté de diverses communautés qui ont choisi de réunir leurs forces pour parvenir à des buts communs, sans pour autant renoncer à leur identité culturelle et géographique. Privilégiant avant tout la responsabilité individuelle, cette approche fédéraliste a fait la recette du succès helvétique. Elle est aujourd'hui encore citée en exemple lorsqu'il s'agit de concilier particularismes régionaux et identité nationale.

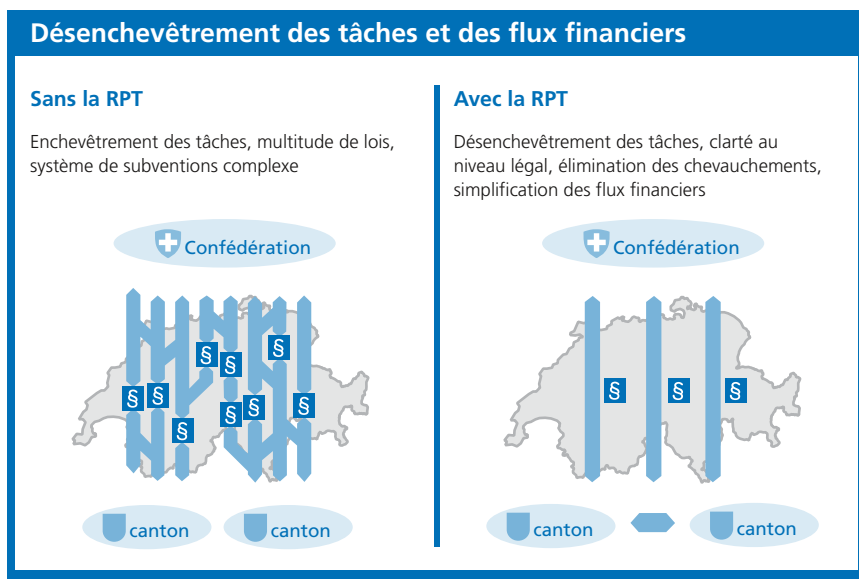
Le fédéralisme helvétique est un gage essentiel d'efficacité et de performance dans l'accomplissement des tâches publiques. Jouant la carte de la décentralisation, il ouvre la voie aux solutions de proximité, modelables selon les intérêts des citoyens et les spécificités régionales. Le pluralisme des solutions permet ainsi aux meilleures options de s'imposer. Ce système limite également la puissance de l'État en la partageant entre trois niveaux institutionnels, la Confédération, les cantons et les communes. Favorisant une saine concurrence entre les cantons, le fédéralisme incite ces derniers à trouver des solutions adéquates à moindre coût, jouant par là un rôle moteur pour la compétitivité internationale de la Suisse.

Pétri de fédéralisme depuis le début de son histoire, notre pays constitue une mosaïque de régions, de langues, de religions, de cultures et de mentalités qui aurait été bien impensable dans un État centralisé. Le bref épisode de la République helvétique en apporte d'ailleurs la preuve: imposé en 1798 par la France, ce régime centraliste échoue lamentablement.

Réduisant les cantons à de simples arrondissements administratifs, il génère de tels troubles civils que Napoléon finit par réadmettre le fédéralisme sous l'Acte de médiation, fédéralisme que le Pacte de 1815 ramènera pour l'essentiel aux structures prévalant avant 1798. Enfin, la clé de voûte de l'édifice fédéral sera posée par la Constitution de 1848, laquelle remplace l'ancienne confédération d'États souverains par l'État fédéral tel que nous le connaissons aujourd'hui.

L'abc du fédéralisme

Dans un système fédéraliste, chaque échelon institutionnel (en Suisse: Confédération, cantons et communes) assume de manière autonome les tâches qui lui reviennent et s'en réfère directement au citoyen. Chaque échelon a la compétence de promulguer des lois, de les appliquer, de rendre la justice et de prélever l'impôt. Le gouvernement et le parlement de chaque échelon sont élus par le peuple. La participation aux processus décisionnels de l'échelon supérieur est une autre caractéristique du fédéralisme. En Suisse, les cantons se font entendre par l'intermédiaire du Conseil des États, des scrutins populaires (majorité des cantons) et des procédures de consultation. Le statut des communes est défini par les diverses constitutions cantonales. Le fédéralisme permet de vivre la différence dans l'unité. La Suisse en a fait son principe de cohésion par-delà son multilinguisme et son polymorphisme géo-topographique. Mais ce n'est pas le seul État fédéral: à titre d'exemple, on citera notamment les États-Unis d'Amérique, le Canada, le Mexique, l'Australie, l'Inde, l'Autriche et l'Allemagne.



Dans le nouveau système, les quelque 30 types de paiements péréquatifs existant actuellement entre la Confédération et les cantons seront remplacés par deux instruments. Parmi les tâches assumées en commun, la Confédération en prendra sept entièrement à sa charge et les cantons onze. Ceux-ci devront également collaborer plus étroitement.

Le nombre de tâches publiques s'est considérablement accru depuis 1848, tant au niveau de la Confédération que des cantons. Au fil du temps, l'État a été appelé à intervenir dans des domaines toujours plus nombreux, que ce soit au niveau des infrastructures, de la politique sociale ou de la politique conjoncturelle. Mais cette évolution s'accompagne surtout d'un report de charges des cantons vers la Confédération. Il s'agit là d'un défi auquel le fédéralisme ne s'était pas préparé. Ce décalage est devenu particulièrement patent au cours du 20^e siècle, sous l'effet du foisonnement des tâches publiques et de l'imbroglio croissant des rapports financiers entre la Confédération et les cantons. Parallèlement, les disparités régionales se sont aggravées.

Il fallait donc agir. La refonte totale de notre système fédéraliste a été amorcée par la réforme de la Constitution de 1999, laquelle redéfinit les rapports entre la Confédération et les cantons en jouant la carte du fédéralisme coopératif. Les cantons bénéficient désormais de meilleures conditions pour participer aux décisions politiques de la Confédération.

La RPT redynamise les rouages de notre fédéralisme afin de rationaliser les tâches publiques et de les rapprocher du citoyen.

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux s'accordent à qualifier de partenariat exemplaire la collaboration établie entre la Confédération et les cantons.

Mettant en exergue le principe de la subsidiarité, la RPT a permis de désenchevêtrer autant que possible les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons. L'objectif est simple : il s'agit d'accroître aussi bien la marge de manœuvre politique et financière de la Confédération que celle des cantons.

Soumises au peuple le 28 novembre 2004, la RPT a été acceptée à une majorité de 64,4 % des voix et de 21 cantons et demi.

La RPT: un nouveau départ

Le problème

Le système de péréquation valable jusqu'à fin 2007 reposait sur des bases légales instaurées en 1959. Il régissait les relations financières entre la Confédération et les cantons ainsi que la péréquation entre cantons à forte capacité financière et cantons à faible capacité financière. Il se composait de plus de 100 mesures indépendantes les unes des autres. Les temps ont changé depuis lors. Devenue de plus en plus onéreuse, la gestion de cet ensemble de mesures a perdu en efficacité, révélant les faiblesses du système.

La solution: la RPT

La RPT vise deux objectifs: réduire les disparités cantonales et accroître l'efficacité du système. Pour atteindre ces objectifs, elle intervient, dès le 1^{er} janvier 2008, sur deux plans, à savoir les finances (péréquation financière au sens étroit) et l'organisation des tâches:

■ Les finances publiques

Jusqu'à fin 2007, l'harmonisation de la capacité financière des cantons a été un but, déterminé en fonction de la capacité financière, que la Confédération a tenté d'atteindre pour moitié en agissant sur le montant des subventions. Dorénavant, la RPT opère cette harmonisation au moyen de deux instruments de péréquation distincts, indépendants des subventions.

■ Les tâches publiques

Jusqu'à fin 2007, nombreux étaient les domaines dans lesquels compétences institutionnelles et flux financiers se recoupaient. Outre le cumul des chevauchements administratifs et des responsabilités mal définies, cette situation induisait une dépendance croissante des cantons envers la Confédération. Il a donc fallu démêler l'écheveau des compétences institutionnelles et des flux financiers et réorganiser les tâches publiques selon une logique plus rationnelle. Trois instruments ont permis d'atteindre ce but: le désenchevêtrement des tâches, qui vise à simplifier les relations entre la Confédération et les cantons; les nouvelles formes de collaboration, qui visent à rationaliser les tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons; enfin, le renforcement de la collaboration intercantonale.

En bref

Investir les deniers publics à meilleur escient et améliorer l'efficacité des prestations étatiques, tels sont les objectifs de la RPT.

La RPT remplace un imbroglio comptant plus de 30 mécanismes de paiements compensatoires entre la Confédération et les cantons par trois instruments de péréquation transparents éliminant les chevauchements de compétences et les structures onéreuses. La péréquation financière devient ainsi plus facile à piloter et les deniers publics sont investis à meilleur escient grâce à la flexibilité accrue des flux financiers. Alors que l'ancien système comportait 75 % de subventions à affectation spécifique, le nouveau système offre davantage de souplesse grâce aux subventions différenciées. La péréquation des ressources (1^{er} instrument) garantit un minimum d'autonomie financière à tous les cantons, qui disposent ainsi d'une marge de manœuvre accrue pour fixer leurs priorités.

Les cinq mécanismes de la RPT

Cinq instruments sont utilisés en matière de nouvelle péréquation financière et de réorganisation des tâches.

Premier levier: les finances publiques

- **1^{er} instrument:**
la **péréquation des ressources**
La péréquation des ressources vise à rétablir l'équilibre entre cantons riches et cantons pauvres en garantissant à chaque canton un minimum de fonds propres. Cette péréquation est alimentée par les contributions des cantons les plus riches et par celles de la Confédération. Elle est politiquement gérable.
- **2^e instrument:**
la **compensation des charges**
Il s'agit de compenser les charges excessives et pratiquement impossibles à influencer auxquelles les cantons de montagnes et les cantons-centres sont confrontés.

La compensation des cas de rigueur, limitée dans le temps, permet d'atténuer les effets du passage au nouveau régime.

Second levier: les tâches publiques

- **3^e instrument:**
désenchevêtrement des tâches et de leur financement
Les tâches publiques ont été départagées et attribuées soit à la Confédération, soit aux cantons. Il en va de même pour leur financement.
- **4^e instrument:**
rationalisation des tâches communes
Les tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons font l'objet d'un nouveau partenariat et d'un nouveau modèle de financement. Les subventions affectées à un but spécifique ont été remplacées par un système de subventions forfaitaires et globales.
- **5^e instrument:**
renforcement de la collaboration intercantonale
La RPT renforce la collaboration intercantonale et instaure la réglementation nécessaire à cet effet.

L'ancien système de péréquation financière en vigueur jusqu'à fin 2007 ne remplissait plus son rôle. En modifiant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la RPT améliore la situation des cantons les plus pauvres et assure une utilisation plus efficace des deniers publics.

Objectifs et instruments de la RPT

Réduire les disparités cantonales

Péréquation des ressources	Compensation des charges
Compensation ciblée des disparités entre cantons à forte et cantons à faible capacité financière; «dotation minimale» pour tous les cantons	Allègements pour les cantons devant assumer des charges dues à des facteurs géo-topographiques (montagne) ou socio-démographiques (pauvreté, pyramide des âges,...)

Désenchevêtrement des tâches	Tâches communes (Confédération + cantons)	Extension de la collaboration intercantonale
Répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons	Nouveau mode de collaboration pour les «tâches communes»: Confédération: stratégie; Cantons: mise en œuvre; contributions globales au lieu de subventions isolées	Les cantons sont tenus de collaborer dans certains domaines

Utilisation plus efficace des deniers publics

La péréquation des ressources confère davantage de marge de manœuvre aux cantons à faible potentiel de ressources et la compensation des charges réduit les charges excessives dues à des facteurs particuliers. Le désenchevêtrement des tâches augmente l'efficacité du système. Les deniers publics sont donc finalement utilisés à meilleur escient.

Les effets de la RPT

La RPT est une réforme en profondeur qui produit ses effets au niveau fédéral, au niveau cantonal et au niveau du citoyen.

Au niveau fédéral: recentrage sur les tâches principales

Si la Confédération entend travailler efficacement, elle doit se concentrer sur les tâches d'intérêt national. Déchargée par la nouvelle répartition des tâches prévue par la RPT, elle bénéficie d'une marge de manœuvre accrue

Ce qui change avec la RPT: 1^{er} exemple

La facture des routes principales

L'ancien système des subventions comportait de nombreuses incitations inopportunes qui poussaient au gaspillage des deniers publics.

Situation avant la RPT

Au lieu d'effectuer les rénovations nécessaires, un canton optait pour la construction à neuf d'une route principale: il supportait la même charge dans les deux cas, mais la manne fédérale versée à la région était environ trois fois plus élevée dans le cas d'une construction à neuf.

Problème

L'ancien système incitait les cantons à réaliser les projets qui «rapportent» le plus de suppléments péréquatifs. Ils pouvaient ainsi encaisser davantage de deniers publics.

Avec la RPT

Les cantons reçoivent une enveloppe budgétaire pondérée en fonction du kilométrage de routes principales. Ils sont ensuite libres d'en disposer selon leurs priorités respectives.

Conséquence

Les incitations inopportunes favorisant les projets surdimensionnés disparaissent. Les cantons ont intérêt à investir leurs fonds au mieux, car ils ne peuvent plus lorgner «du côté de Berne» pour obtenir des subventions supplémentaires.

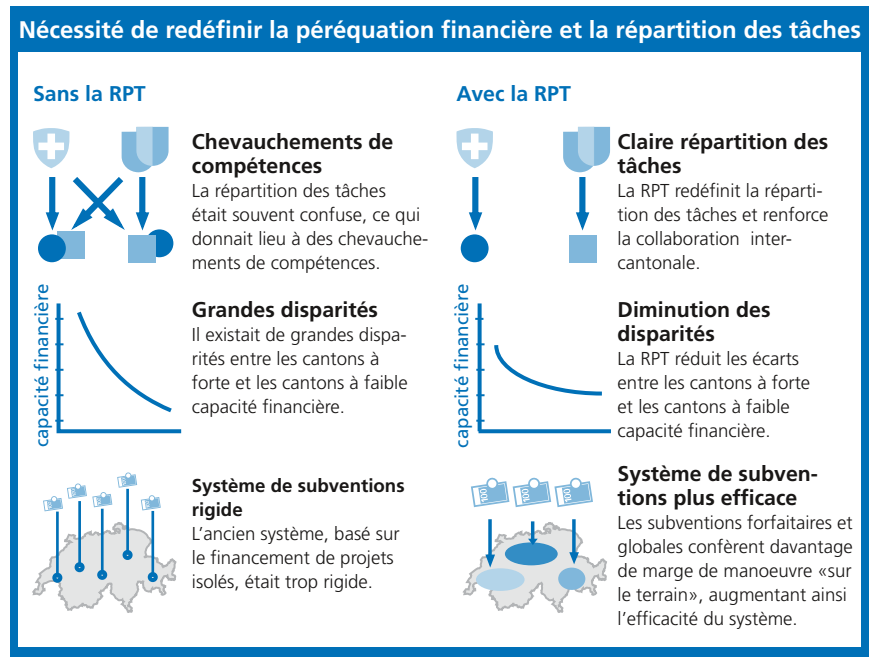
et peut ainsi se concentrer davantage sur ses missions fondamentales. Les économies réalisées grâce aux nouveaux instruments de péréquation permettent à la Confédération d'investir ses ressources financières de manière plus ciblée et plus efficace.

Au niveau cantonal: davantage de liberté

Les cantons jouissent d'une marge de manœuvre bien plus grande qu'auparavant. La RPT leur met davantage de compétences et de ressources à disposition pour mener à bien leurs tâches de manière autonome. Les disparités cantonales diminuent grâce au jeu de la péréquation.

Au niveau du citoyen: rentabilisation des deniers publics

Les cantons sont plus libres dans leurs décisions et peuvent ainsi mieux s'adapter aux contingences locales et aux intérêts du citoyen. Les solutions gagnent ainsi en proximité. En un mot, la politique se rapproche du citoyen. Les prestations de l'État et ses coûts gagnent en transparence. L'élimination des incitations à trop dépenser permet d'investir les deniers publics à meilleur escient.



La péréquation financière en vigueur jusqu'en 2007 ne remplissait plus son rôle. En modifiant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la RPT améliore la situation des cantons à faible capacité financière et assure une utilisation plus efficace des deniers publics.



La péréquation financière réduit les disparités cantonales

La RPT instaure une péréquation financière plus efficace entre cantons riches et cantons pauvres. Les avantages du nouveau régime sont plus évidents si on analyse d'abord les lacunes de l'ancien système.

Les subventions à affectation spécifique

L'ancienne péréquation financière était constituée pour moitié de subventions fédérales versées aux cantons pour l'exécution de nombreuses tâches communes. Ces versements comprenaient une subvention de base et un supplément péréquatif : plus le canton était financièrement faible, plus il bénéficiait d'un supplément péréquatif élevé. Toutefois, pour pouvoir bénéficier de la manne fédérale, le canton était en général tenu de participer à la dépense prévue. Or il s'agissait là d'un mécanisme allant à fin contraire :

- Pour pouvoir continuer à bénéficier des subventions et des suppléments péréquatifs, le canton était contraint de puiser dans ses ressources financières. S'il s'agissait d'un canton à faible capacité financière, il était incité à accroître son budget afin de recevoir autant de paiements péréquatifs que possible. Le corollaire était que la charge fiscale dudit canton avait tendance à s'alourdir. Cet engrenage débouchait sur un résultat diamétralement opposé au but de la péréquation financière, laquelle visait précisément à réduire les disparités fiscales entre cantons.
- Le canton ne supportant pas les coûts à lui seul, il optait souvent pour des projets dispendieux, surdimensionnés et ultraperfectionnistes, sa stratégie étant d'obtenir la plus grande part possible de la manne fédérale. Cette situation se traduisait par le gaspillage des deniers publics.
- Le canton à faible capacité financière était en outre incité à concentrer ses activités sur les domaines qui lui rapportaient le plus de suppléments péréquatifs. Il avait dès lors tendance à oublier son autonomie en matière de politique budgétaire, alors que celle-ci aurait dû en fait répondre le mieux possible aux besoins de sa population.

L'indice de capacité financière

Jusqu'à fin 2007, la Confédération attribuait ses subventions aux cantons en fonction de l'indice dit de capacité financière. Cet indice exprimait la capacité financière des cantons, laquelle résultait de l'agrégation de quatre indicateurs : le revenu cantonal, la capacité fiscale, la charge fiscale et les charges structurelles inhérentes aux régions de montagne. Les deux premiers dépendaient des recettes, tandis que les deux derniers dépendaient des charges.

Étant donné le mélange des indicateurs dépendant des recettes et des indicateurs dépendant des charges, il était impossible de gérer le système en fonction des besoins réels. En effet, l'ancienne péréquation financière disposait du même instrument pour atteindre deux buts : la péréquation entre régions riches et régions pauvres d'une part, et la compensation des charges structurelles d'autre part. Or, ces deux objectifs pouvait entrer en contradiction. Conséquence : la manne fédérale tendait à profiter davantage à certains cantons qu'à d'autres. De surcroît, l'ancienne péréquation financière tenait compte uniquement des charges structurelles affectant les régions de montagne, et non les régions urbaines. Or, les cantons-centres sont également confrontés à des charges structurelles d'importance comparable.

Au niveau analytique, la «charge fiscale» était un indicateur faussant l'évaluation objective de la capacité économique et financière d'un canton. En effet, elle faisait intervenir des facteurs non économiques, par exemple le fait que les citoyens ont souvent des attentes différentes d'un canton à l'autre en ce qui concerne les biens et les prestations de l'État. L'agrégation de la charge fiscale dans l'indice de capacité financière avait un effet pervers : les cantons à faible capacité financière et à charge fiscale élevée avaient tendance à bénéficier davantage de la péréquation que les cantons à faible capacité financière, mais à charge fiscale moins élevée. En d'autres termes, l'ancien système punissait le canton à faible capacité financière qui baissait ses impôts pour améliorer la compétitivité de sa place économique : la diminution de la charge fiscale se traduisant par une baisse de l'indice de capacité financière, ce canton voyait ses paiements péréquatifs diminuer.

Péréquation financière

Péréquation des ressources

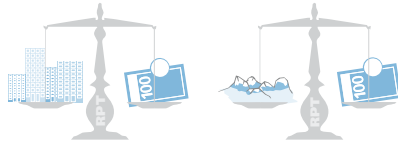


Les cantons à fort potentiel de ressources et la Confédération aident les cantons à faible potentiel de ressources.

Effets

- Augmentation de la capacité financière des cantons à faible potentiel de ressources
- Possible réduction de la charge fiscale dans ces cantons

Compensation des charges



Compensation des charges socio-démographiques

Compensation des charges géo-topographiques

Effet

Compensation de charges particulières des cantons-centres et des cantons de montagne que ceux-ci ne peuvent influencer.

Compensation des cas de rigueur

Effet

Compensation, durant 28 ans au maximum, des cas de rigueur dus à la mise en place du nouveau système

La péréquation financière est basée sur deux instruments, la péréquation des ressources et la compensation des charges. La première dote les cantons à faible capacité financière d'une assise financière suffisante. La seconde permet de compenser les charges excessives que doivent supporter les régions de montagne et les villes.

En bref

La RPT réduit les disparités cantonales en matière de ressources

La RPT vise à harmoniser la capacité financière des cantons. Le fossé entre cantons riches et cantons pauvres n'avait cessé de se creuser. Il s'agissait d'inverser cette tendance. Avec la RPT, les cantons de montagne bénéficient de la compensation des charges liées à des facteurs géo-topographiques (2^e instrument), tandis que les cantons-centres sont indemnisés par le biais de la compensation des charges liées à des facteurs socio-démographiques (3^e instrument).

Les objectifs de la nouvelle péréquation financière

La RPT poursuit deux objectifs fondamentaux.

Elle vise d'une part à garantir un minimum de ressources financières à chaque canton et à réduire ainsi l'écart entre cantons riches et cantons pauvres. Cet objectif est atteint par le biais de la péréquation des ressources. Elle vise d'autre part à compenser les charges structurelles auxquelles certains cantons sont confrontés. Ainsi, les cantons de montagne bénéficient d'une compensation des charges liées aux facteurs géo-topographiques. De même, les cantons-centres bénéficient d'une compensation des charges liées aux facteurs socio-démographiques.

La RPT entraîne de profondes modifications dans les transferts financiers entre la Confédération et les cantons. Elle remplace, depuis fin 2007, l'ancien système de péréquation et son cortège de mesures disparates, difficilement gérables et peu transparentes. Les ressources ainsi libérées servent à financer la péréquation des ressources et la compensation des charges.

La nouvelle péréquation financière introduit en outre un mécanisme de compensation pour les cas de rigueur: le passage au nouveau système ne doit en aucun cas péjorer la situation des cantons à faible capacité financière. C'est pourquoi les deux instruments que sont la péréquation des ressources et la compensation des charges sont complétés par un mécanisme de compensation des cas de rigueur pendant une durée maximale de 28 ans.

1^{er} instrument: la péréquation des ressources

Son but est d'harmoniser la capacité financière des cantons. A cet effet, la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources mettent un minimum de moyens financiers à disposition des cantons à faible potentiel de ressources.

Potentiel de ressources et indice des ressources

La péréquation des ressources est fonction de la capacité financière des cantons, dont l'indicateur est le potentiel de ressources, c'est-à-dire l'assiette fiscale agrégée (AFA). Le potentiel de ressources dépend de trois facteurs: le revenu imposable des personnes physiques, la fortune imposable des personnes physiques et les bénéfices des personnes morales. Cet agrégat permet de calculer l'indice des ressources, lequel reflète le potentiel de ressources

d'un canton donné par rapport à la moyenne suisse (indice des ressources = 100). Il s'exprime par habitant. Les cantons obtenant plus de 100 points sont réputés à fort potentiel de ressources. Les autres cantons sont réputés à faible potentiel de ressources.

Péréquation horizontale et péréquation verticale

Le financement de la péréquation des ressources s'articule autour de deux axes. Horizontalement, les cantons à fort potentiel de ressources mettent à disposition un montant de 1,26 milliard de francs pour l'année 2008. Verticalement, la Confédération finance la péréquation des ressources à hauteur d'environ 1,8 milliard de francs. En vertu de la Constitution fédérale, la péréquation horizontale des ressources doit atteindre au minimum deux tiers, mais au maximum quatre cinquièmes de la part de la Confédération. Les cantons à faible potentiel

Ce qui change avec la RPT: 2^e exemple

Disparités cantonales trop grandes avec l'ancienne péréquation

Jusqu'à fin 2007, il existait déjà une péréquation financière entre cantons riches et cantons pauvres, mais elle faisait l'objet de mesures disparates.

Situation avant la RPT

L'instrumentaire n'avait pas permis de corriger les écarts entre cantons riches et cantons pauvres. Il avait même tendance à aggraver ces disparités.

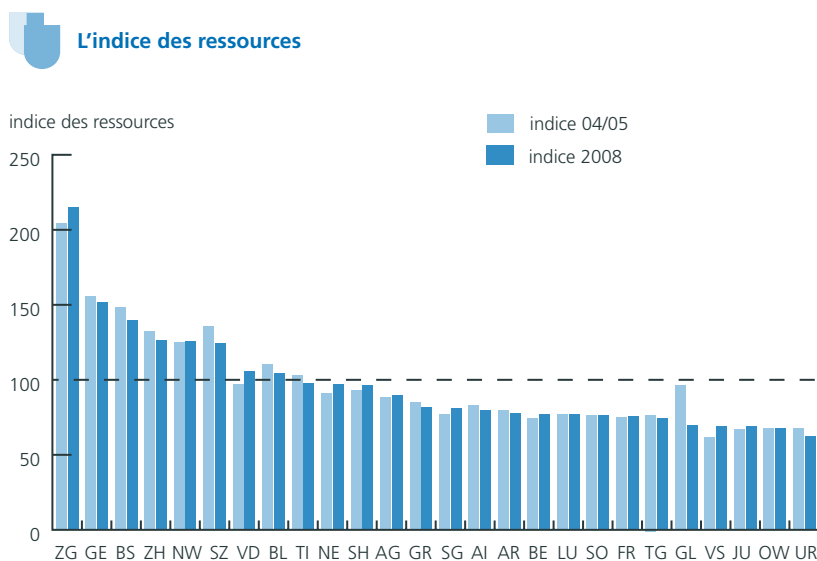
Problème

L'ancien système de péréquation échappait pratiquement à tout contrôle politique. Ses nombreux instruments disparates ne pouvaient guère être coordonnés pour atteindre le résultat voulu.

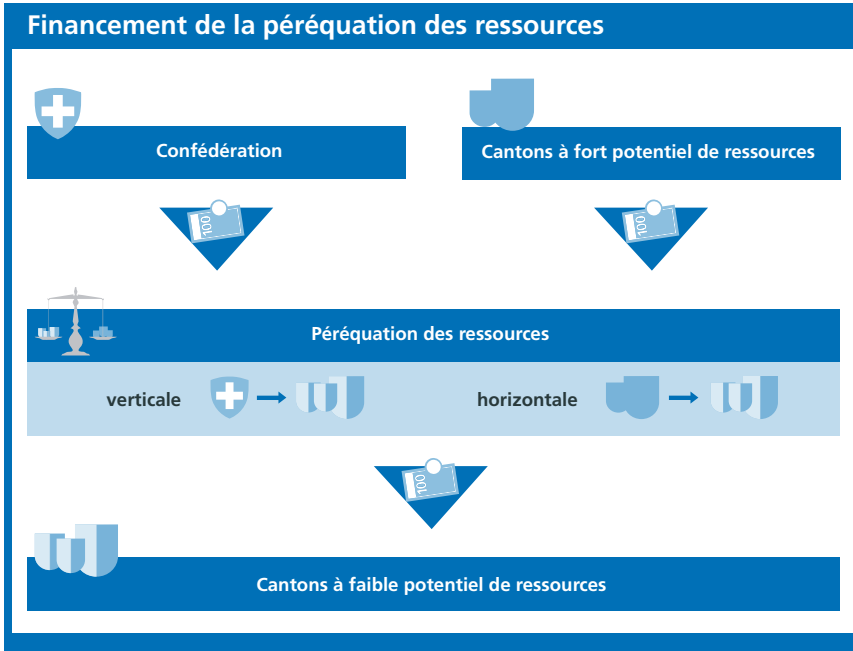
Avec la RPT

La péréquation des ressources et la compensation des charges sont clairement gérées par le Parlement fédéral, qui fixe les limites de la péréquation financière entre cantons.

Capacité financière des cantons



L'indice des ressources sert de base à la péréquation des ressources. Il permet d'établir par habitant la capacité financière potentielle de chaque canton. Il représente le rapport entre le potentiel par habitant de ressources d'un canton et la moyenne suisse (100). La comparaison des chiffres obtenus sur deux périodes différentes montre que l'indice des ressources varie en fonction de la situation économique des cantons.



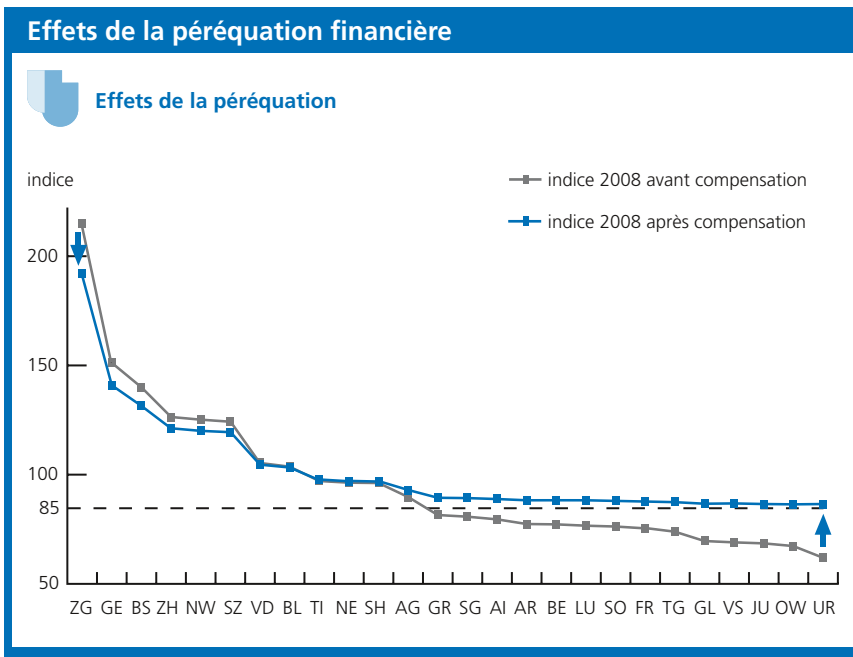
Les paiements péréquatifs sont assumés par la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources.

de ressources bénéficient donc d'un apport total de 3,06 milliards de francs à titre de compensation des ressources. Ils sont entièrement libres d'affecter les fonds ainsi mis à leur disposition selon les besoins, par ex. pour le désendettement, l'allègement des impôts ou le financement des tâches publiques.

Les Chambres fédérales réexaminent tous les quatre ans la hauteur des contributions fédérales et cantonales sur la base d'un rapport.

Les effets péréquatifs

Selon la loi fédérale sur la péréquation financière, le volume global de la péréquation des ressources doit être calculé de manière à ce que chaque canton dispose, après péréquation, d'un volume de fonds propres équivalant au minimum à 85 % de la moyenne suisse. De plus, la péréquation des ressources est calculée selon un barème progressif. Plus le potentiel de ressources d'un canton est faible, plus l'effet péréquatif est élevé par rapport au potentiel de ressources dudit canton.



La péréquation des ressources permet de diminuer les disparités entre les cantons. Elle améliore la situation des cantons à faible capacité financière. Grâce à elle, tous les cantons disposeront de moyens non affectés correspondant à 85 % au moins de la moyenne suisse. Cet objectif sera atteint en 2008.

L'infographie «Effets de la péréquation financière» illustre les répercussions de la péréquation sur les ressources cantonales. L'abscisse représente les cantons par ordre décroissant selon l'indice des ressources. Les points gris illustrent la situation des cantons avant péréquation. Après péréquation des ressources, on observe que le niveau des cantons à fort potentiel de ressources s'abaisse alors qu'il s'élève pour les cantons à faible potentiel de ressources. Résultat : les disparités cantonales s'amenuisent et tous les cantons disposent d'un minimum de fonds propres correspondant à 85 % au moins de la moyenne suisse. Cet objectif sera atteint pour l'année 2008.

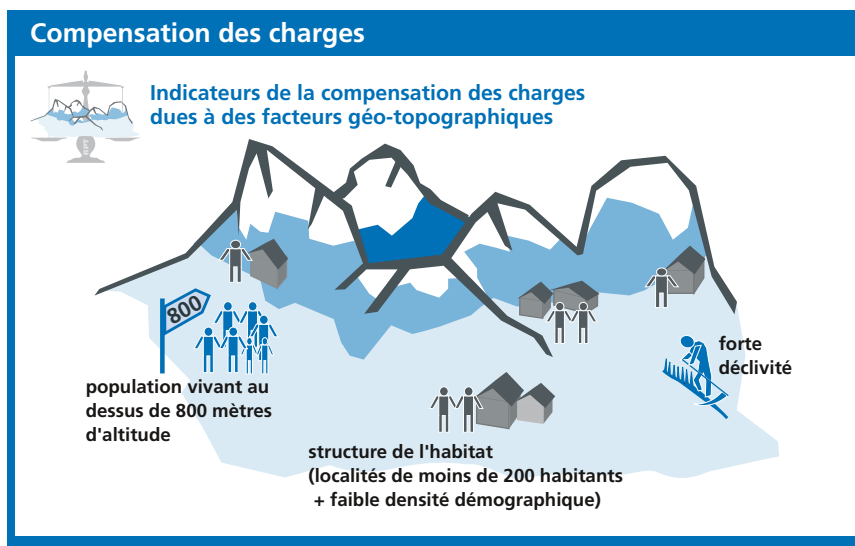
2^e instrument: la compensation des charges

Par rapport aux autres cantons, les cantons de montagne et les cantons-centres doivent supporter des charges structurelles excessives qu'ils ne peuvent influencer. La RPT y remédie grâce à deux mécanismes, la compensation des charges dues aux facteurs géo-topographiques et la compensation des charges liées aux facteurs socio-démographiques. Comme pour la péréquation des ressources, le Parlement réexamine tous les quatre ans le financement de ces deux instruments par la Confédération, dont l'investissement se monte à 309 millions de francs par instrument de compensation pour l'année 2008.

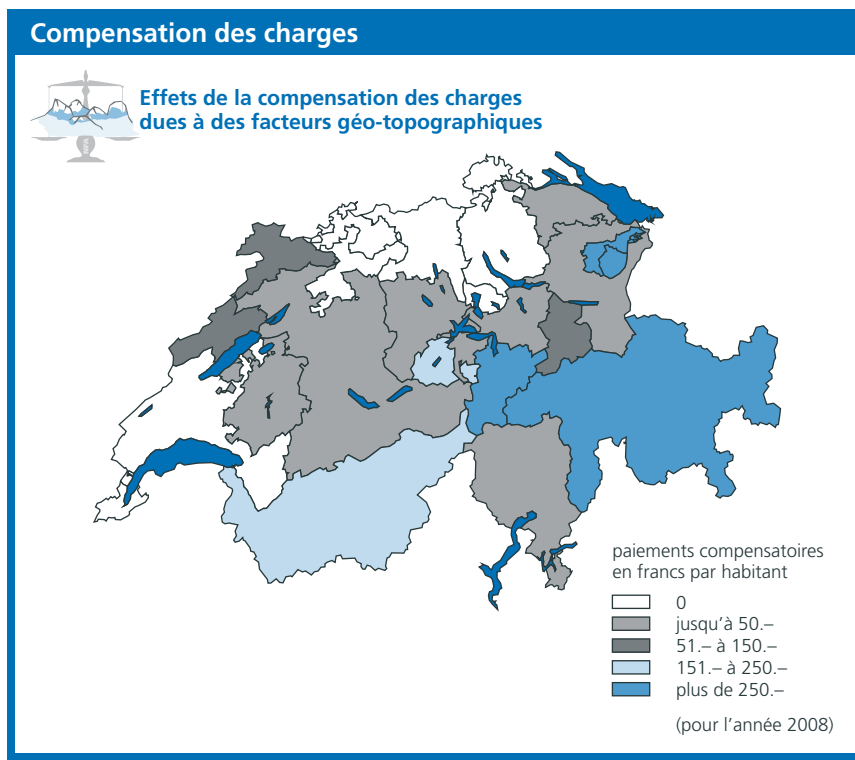
La compensation des charges dues aux facteurs géo-topographiques

Cet instrument vise à corriger trois types de charges structurelles:

- les surcoûts dus à l'altitude: par exemple pour les frais de fonctionnement en hiver ou l'entretien des infrastructures;
- les surcoûts dus à la forte déclivité du terrain: par exemple pour l'exploitation des forêts, l'aménagement des cours d'eau ou la mise en place des paravalanches;
- les surcoûts dus à l'habitat dispersé (surcoûts d'éloignement): par exemple pour les réseaux d'approvisionnement (routes, eau, énergie), le réseau scolaire, le réseau de santé ou le réseau des transports publics.

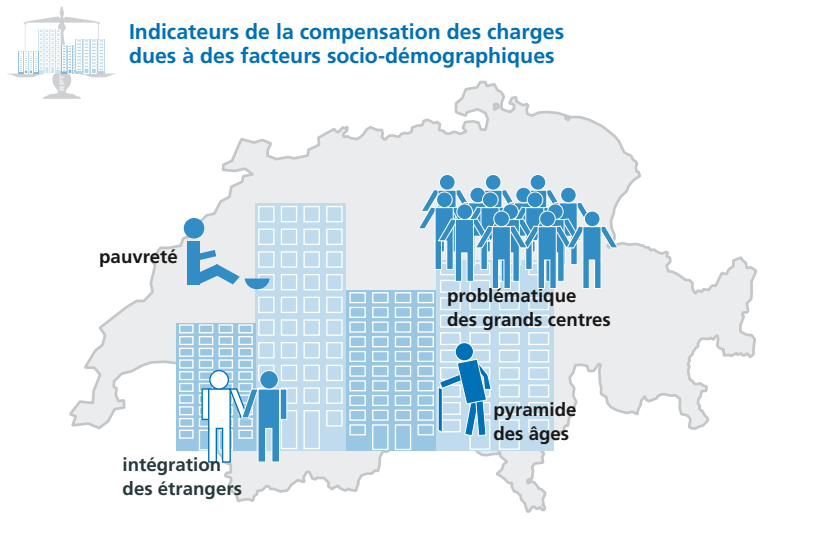


Les charges des cantons de montagne sont calculées au moyen de trois indicateurs: la population (qui vit à plus de 800 mètres d'altitude), la structure de l'habitat (localités de moins de 200 habitants, faible densité démographique) et la superficie des terrains d'altitude (moyenne des surfaces productives d'un canton en mètres d'altitude = charges dues à l'altitude et à la déclivité).



Les cantons de montagnes reçoivent des compensations pour trois types de charges excessives: les charges liées à l'altitude (p. ex.: les coûts entraînés par les rigueurs de l'hiver), les charges liées à la forte déclivité du terrain (p. ex.: les coûts relatifs à l'exploitation des forêts) ainsi que les charges liées à un habitat dispersé (p. ex.: coûts très élevés en matière d'infrastructures).

Compensation des charges

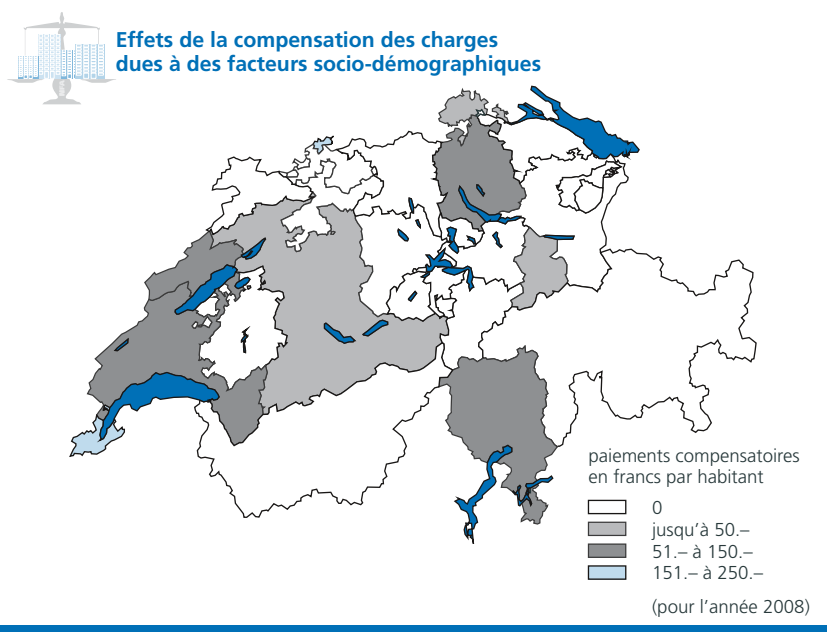


Les indicateurs suivants servent de base à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques: la pauvreté (p. ex.: nombre des bénéficiaires de l'aide sociale), la pyramide des âges (proportion de personnes très âgées), l'intégration des étrangers (nombre d'étrangers vivant en Suisse depuis 12 ans au plus), la problématique des grands centres (coûts résultant de «l'exiguïté du territoire», p. ex. coûts pour assurer la sécurité supérieurs à la moyenne).

La compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques

Les zones urbaines attirent souvent davantage de personnes âgées nécessiteuses et d'étrangers. Or, ces groupes sociaux peuvent occasionner à la collectivité des charges supérieures à la moyenne, par ex. dans le domaine de la santé, de la prévoyance sociale et de l'intégration. Par ailleurs, les centres urbains sont confrontés à des coûts supérieurs à la moyenne du fait de leur rôle économique, culturel et social. Ils doivent par exemple assumer les surcoûts de la sécurité publique et les surcoûts infrastructurels inhérents aux zones à forte densité d'habitat ou de places de travail (surcoûts de proximité). L'ancienne péréquation financière n'aidait que les cantons de montagne, tandis que la RPT vient également en aide aux cantons-centres par le biais de la compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques.

Compensation des charges



Les centres urbains ont très souvent une proportion supérieure à la moyenne de personnes qui sont âgées, dans le besoin, sans formation, ou au chômage. Ces groupes peuvent occasionner des charges élevées tout en ne générant que peu de recettes fiscales. La compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques permet de rééquilibrer la situation.

Nouvelle répartition des tâches publiques

Jusqu'à fin 2007, la Confédération et les cantons ont assumé de nombreuses tâches en commun. L'enchevêtrement des compétences rendait toutefois la situation difficilement gérable. La RPT y remédie en départageant les tâches, en démêlant les compétences et en redistribuant les tâches publiques de manière plus rationnelle. Pour les tâches que la Confédération et les cantons continuent d'assumer conjointement sous le nouveau régime, la RPT prévoit une nouvelle forme de collaboration et une nouvelle réglementation pour l'indemnisation des cantons.

Les cantons collaborent davantage. L'accord-cadre intercantonal est l'instrument qui facilite cette collaboration. L'indemnisation des prestations fournies par certains cantons pour le compte d'autres cantons est également améliorée.

En bref

La RPT introduit une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons

Le désenchevêtrement des tâches permet d'éliminer les chevauchements de compétences et de répartir clairement les responsabilités entre la Confédération et les cantons. Sur les 20 domaines assumés auparavant en commun, sept domaines sont passés sous responsabilité exclusivement fédérale, tandis que les 11 autres ont été cantonalisés. Le Conseil fédéral peut aussi fixer des standards minimaux applicables aux tâches cantonalisées. Il l'a fait par exemple pour les prestations en faveur de handicapés.

La délégation accrue des tâches aux cantons permet à ceux-ci de prendre leurs décisions en se rapprochant davantage du citoyen. Enfin, la RPT reconnaît 17 domaines relevant de la responsabilité commune de la Confédération et des cantons. Elle prévoit à cet effet un nouveau régime de partenariat dans le cadre duquel la Confédération se limite à fixer les objectifs stratégiques, tandis que les cantons prennent en charge la responsabilité et la mise en œuvre opérationnelle.

Nouvelle répartition des tâches et des responsabilités

Désenchevêtrement des tâches



Jusqu'en 2007, la Confédération et les cantons se partageaient différentes tâches. La RPT a réparti clairement les compétences.

Effets

- suppression des chevauchements de compétences
- responsabilités clairement définies
- adéquation des prestations aux besoins des citoyens

Versement de subventions en fonction d'objectifs



Jusqu'en 2007, la Confédération a subventionné des projets isolés dans les cantons. Avec la RPT, les subventions seront plus souvent définies de façon globale.

Effets

- augmentation de la marge de manœuvre des cantons
- possibilité de négocier des objectifs communs
- paiement de subventions en fonction de la tenue des objectifs

Renforcement de la collaboration



La collaboration entre les cantons sera liée à la compensation des charges. La RPT règle cette compensation.

Effets

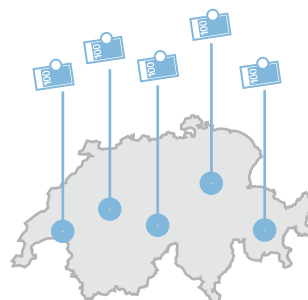
- équité des rapports entre prestataires et bénéficiaires
- concentration des forces

La RPT a éliminé nombre de doubles responsabilités. En permettant le désenchevêtrement des tâches et des flux financiers, elle a réparti clairement les compétences entre la Confédération et les cantons.

Augmentation de l'efficacité des subventions

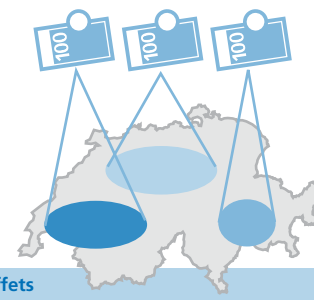
Sans la RPT

Subventions isolées



Avec la RPT

Subventions globales ciblées



Effets

- davantage de marge de manœuvre pour les cantons
- partenariat avec la Confédération (plutôt que dictat de cette dernière)
- accent mis sur l'efficacité et non plus sur les coûts

La RPT favorise la rentabilité ainsi qu'une allocation des ressources plus efficace dans notre Etat fédéraliste. Jusqu'en 2007, la Confédération a pris partiellement en charge nombre de tâches et de projets isolés les uns des autres. Dans le nouveau système, elle financera des prestations générales définies en commun.

Les mesures et leurs effets

Tâches

Le désenchevêtrement des tâches a permis d'éliminer les chevauchements de compétences: la Confédération et les cantons ont dorénavant des responsabilités clairement définies. En vertu du principe de subsidiarité, la Confédération se charge uniquement des tâches que les cantons ne peuvent assumer.

Effets

Suppression des chevauchements de compétence

Responsabilités clairement délimitées

Traitement plus efficace et plus rationnel des tâches publiques

Rationalisation des prestations étatiques soit par centralisation, soit par régionalisation (cantonalisation)

Renforcement de l'autonomie des cantons face à la Confédération

Subventions

Pour les tâches que la Confédération et les cantons continuent d'assumer conjointement, les cantons reçoivent davantage de subventions globales et forfaitaires, en lieu et place de subventions à affectation fixe.

La Confédération versait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT, quelque 11 milliards aux cantons de francs à titre d'indemnisation pour la prise en charge de tâches communes. Ce financement était généralement destiné à des projets isolés, les fonds publics étant alloués pour une tâche bien précise. Avec la RPT, les cantons reçoivent davantage de subventions globales et forfaitaires. Ils peuvent ainsi fixer librement leurs priorités d'investissement. Les nouvelles formes de subventionnement servent en particulier à financer des programmes pluriannuels dont les résultats font l'objet d'une évaluation finale. La Confédération et les cantons concluent à cet effet des conventions de prestations réglant notamment les objectifs, le mode de financement et l'indemnisation.

Effets

Marge de manœuvre accrue pour les cantons

Cantons incités à fournir leurs prestations à moindre coût; meilleure approche des coûts par la Confédération et les cantons

Négociation d'objectifs communs en lieu et place d'objectifs dictés par en haut

Paiement des subventions en fonction des objectifs atteints et non sur présentation de décomptes détaillés

Élimination des incitations poussant les cantons à glaner autant de subventions que possibles.

Collaboration intercantonale

Avec la RPT, les cantons intensifient leur collaboration. Celle-ci est liée à la compensation des charges: le canton qui fournit une prestation pour les autres est dûment indemnisé. En échange, les cantons payeurs ont leur mot à dire.

Si un canton n'accepte pas d'assumer des charges communes, la Confédération peut, à la demande d'une majorité des cantons, l'obliger à collaborer.

Effets

Équité des rapports entre prestataires et bénéficiaires

Suppression des chevauchements de compétences, concentration des forces

3^e instrument: désenchevêtrement des tâches et de leur financement

Tâches dévolues à la Confédération

En vertu du désenchevêtrement des tâches, la Confédération se voit attribuer sept domaines qui, avant la RPT, étaient assumés en commun avec les cantons. Désormais, elle en est seule responsable et en assure seule le financement.

AVS

Avant la RPT: La Confédération et les cantons participaient au financement de l'AVS respectivement à hauteur de 16,36 % et de 3,64 %. La participation des cantons était échelonnée selon leur capacité financière.

Avec la RPT: La Confédération reprend à sa charge la quote-part des cantons.

AI

Avant la RPT: La Confédération et les cantons participaient au financement de l'assurance-invalidité respectivement à hauteur de 37,5 % et de 12,5 %. La participation des cantons était échelonnée selon leur capacité financière.

Avec la RPT: La Confédération finance les prestations AI, tandis que les cantons prennent à leur charge les frais d'infrastructure.

Aide aux personnes âgées et aux handicapés

Avant la RPT: La Confédération et les cantons soutenaient les organismes privés d'aide aux personnes âgées et aux handicapés, par ex. Pro Senectute ou Spitex.

Avec la RPT: La Confédération ne soutient plus que les organismes faîtiers dont l'activité s'exerce au niveau Suisse. Le subventionnement des organisations cantonales, voire locales, y compris Spitex, incombe aux cantons.

Routes nationales

Avant la RPT: La construction, l'exploitation et l'entretien du réseau routier national constituaient une tâche commune incombant à la Confédération et aux cantons. La Confédération assumait toutefois près de 85 % des coûts dans ce domaine. Les subsides fédéraux étaient calculés en fonction de la capacité financière des cantons. Par exemple, la Confédération remboursait au canton d'Uri 97 % des frais d'entretien routiers, tandis que le canton de Genève n'en recevait que 80 %.

Avec la RPT: La gestion du réseau routier national relève désormais de la compétence exclusive de la Confédération.

Tâches incombant uniquement à la Confédération dans le nouveau système



AVS: prestations individuelles

Routes nationales

AI: prestations individuelles

Défense nationale

Organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (niveau national)

Centrales de vulgarisation agricole (niveau national)

Elevage

Dans le cadre de la RPT, il est prévu que la Confédération sera seule responsable de sept tâches qui doivent être gérées de manière centralisée. Elle ne s'occupera par contre plus de celles que les cantons peuvent assumer eux-mêmes.

Défense nationale: matériel de l'armée, équipement personnel et formations cantonales

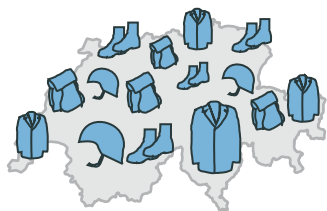
Avant la RPT: La défense nationale était sans conteste une tâche fédérale. Toutefois, la Confédération partageait ses compétences avec les cantons pour ce qui est du matériel militaire: la Confédération fournissait le gros du matériel militaire, tandis que les cantons répondaient de l'équipement personnel des soldats (par ex. sacs à dos, pèlerines).

Avec la RPT: La responsabilité du matériel militaire, y compris l'équipement personnel, incombe exclusivement à la Confédération. Du même coup, la compétence constitutionnelle des cantons à lever des troupes cantonales et à procéder à la nomination et à l'avancement des officiers incorporés dans ces formations est supprimée. Cette réforme a d'ores et déjà été introduite dans le cadre d'Armée XXI (modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire). L'achat centralisé de matériel permet de dégager des économies allant jusqu'à 50 % selon l'article considéré.

Elimination des chevauchements de compétences: ex. de la gestion du matériel militaire personnel

Avant la RPT

L'achat des équipements militaires personnels incombait à la Confédération et aux cantons.



Avec la RPT

Dans le nouveau système, seule la Confédération gère les équipements militaires personnels.



Effets

- suppression des chevauchements de compétences
- responsabilités clairement définies
- économies

Le partage traditionnel des responsabilités en matière d'achat de l'équipement militaire personnel renchérit les coûts d'acquisition et de stockage. La RPT permet de simplifier le système.

Agriculture

Services de vulgarisation agricole

Avant la RPT: Les services cantonaux de vulgarisation agricole pouvaient faire appel à deux services fédéraux de vulgarisation agricole, l'un à Lausanne, l'autre à Lindau.

Avec la RPT: La Confédération assume intégralement le financement de ces services de vulgarisation agricole, en lieu et place des cantons.

Élevage

Avant la RPT: La Confédération et les cantons participaient au financement des mesures d'encouragement à l'élevage qui servent à améliorer les structures. Les contributions des cantons étaient calculées en fonction de leur capacité financière.

Avec la RPT: La Confédération assume intégralement le financement des mesures d'encouragement à l'élevage.

Tâches dévolues aux cantons

Avant la RPT, la Confédération et les cantons assumaient un certain nombre de tâches communes relevant de l'aide sociale, de la formation, des transports et de l'environnement. En vertu du désenchevêtrement des tâches, 11 tâches relevant de ces domaines sont passées dans le giron des cantons: elles ont été cantonalisées.

Ce qui change avec la RPT: 3^e exemple

Construction des routes nationales: l'imbroglia

Qui fait quoi en Suisse? S'agit-il d'une tâche tombant sous la responsabilité de la Confédération, des cantons, ou des deux? Avant la RPT, le flou des responsabilités empêchait souvent d'y voir clair.

Situation avant la RPT

La construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales étaient des tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons. La Confédération assumait toutefois près de 85 % des coûts dans ce domaine.

Problème

Le potentiel de réduction des coûts était insuffisamment exploité à cause de l'enchevêtrement des responsabilités. De même, la coordination des chantiers était insuffisante.

Avec la RPT

La construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales sont du ressort exclusif de la Confédération. Comme jusqu'ici, l'Assemblée fédérale et l'Office fédéral des routes définissent la ligne stratégique. Les tâches opérationnelles sont prises en charge par les cantons ou par des tiers.

Conséquence

La centralisation de cette tâche nationale permet de réaliser des économies. Les ressources ainsi dégagées peuvent être investies à meilleur escient. L'exploitation et l'entretien du réseau routier sont considérablement simplifiés au plan administratif. L'objectif est simple: comprimer de 15 % la facture des routes nationales, qui se montait avant la RPT à 170 millions de francs sur les 10 premières années de fonctionnement de la nouvelle péréquation.

Construction et participation à l'exploitation de homes, ateliers protégés, institutions de réadaptation

Avant la RPT: La Confédération, les cantons et l'AI participaient financièrement à la construction et à l'exploitation des institutions de réhabilitation. Or, les organismes locaux responsables de la construction et de l'exploitation étaient loin de l'organisme principal chargé du financement au niveau national. Cette situation pouvait engendrer des incitations inopportunes: les standards détaillés de construction et d'exploitation prescrits par la Confédération et l'AI servaient d'alibi pour choisir des solutions aussi onéreuses que possible dans l'optique de toucher un maximum de subsides fédéraux.

Avec la RPT: Les cantons prennent en charge la responsabilité intégrale de ce domaine, comme c'est déjà le cas pour les centres d'accueil pour personnes âgées. Les standards minimums de réinsertion et les questions de protection juridique sont fixés par une loi-cadre fédérale. Les cantons sont en outre tenus d'accepter la collaboration intercantonale (cf. chapitre «5^e instrument: renforcement de la collaboration intercantonale»). Ils sont aussi tenus de poursuivre les prestations de l'AI, qu'ils doivent calculer en fonction des conditions actuellement en vigueur aussi longtemps qu'ils ne disposent pas d'une stratégie validée par la Confédération, mais au minimum pendant trois ans. Cette disposition transitoire, qui figure dans la Constitution fédérale, garantit un changement de système harmonieux.

Formation scolaire spéciale

Avant la RPT: Selon la formule prévalant déjà pour le système scolaire, les classes spéciales relevaient de la compétence des cantons, mais l'AI leur versait néanmoins à cette fin des subventions individuelles et des subventions collectives pour un montant de l'ordre de 800 millions de francs, conformément au bilan global 2004/2005.

Avec la RPT: Les cantons assument la responsabilité exclusive de l'organisation et du financement de la formation scolaire spéciale. L'AI ne finance plus cette tâche par le biais des subventions individuelles ou collectives. Les cantons sont tenus de poursuivre les prestations de l'AI, qu'ils doivent calculer en fonction des conditions jusqu'ici en vigueur aussi longtemps qu'ils ne disposent pas d'une stratégie validée





par la Confédération, mais au minimum pendant trois ans après l'introduction de la RPT. Cette disposition transitoire, qui figure dans la Constitution fédérale, garantit un changement de système harmonieux.

Tâches qui relèvent exclusivement des cantons

Construction et exploitation de homes	Gymnastique/sport (sport facultatif à l'école / matériel didactique)
Formation scolaire spéciale	Séparation des courants de trafic/passages à niveau
Organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (niveau cantonal et communal)	Aérodromes
Organismes formant des spécialistes dans le domaine social	Logements dans les régions de montagne
Bourses d'études	Vulgarisation agricole (niveau cantonal)

Les cantons ont vu leur pouvoir renforcé car ils assument eux-mêmes certaines nouvelles tâches. Nombre de décisions sont de leur ressort et non plus de celui de la Confédération.

Souveraineté cantonale en matière d'instruction publique pour les écoles spéciales aussi

<p>Avant la RPT</p> <p>Les cantons et la Confédération se partageaient les responsabilités, ce qui donnait lieu à des chevauchements de compétences.</p>  <p>De manière générale, la formation des personnes handicapées était séparée de celle des personnes valides.</p> 	<p>Avec la RPT</p> <p>Les cantons sont souverains en matière d'instruction publique pour les écoles spéciales aussi.</p>  <p>Le nouveau système permet de mettre en œuvre davantage de projets d'intégration.</p> 
--	---

Comme elles sont prises au niveau cantonal, c'est-à-dire «sur le terrain», les décisions importantes tiennent mieux compte des spécificités des institutions concernées.

Soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux handicapés: activités cantonales et communales pour l'aide et les soins à domicile (Spitex)

Avant la RPT: La Confédération, l'AVS et les cantons contribuaient au financement des prestations de soins à domicile fournis par des organismes privés (Spitex).

Avec la RPT: Le financement des organismes cantonaux et communaux de soins à domicile est cantonalisé. Les cantons sont toutefois tenus de poursuivre les prestations actuelles de la Confédération et de l'AVS jusqu'à la mise en vigueur d'une réglementation cantonale pour le financement de l'aide et des soins à domicile.

Soutien aux organismes de formation spécialisée du domaine social

Avant la RPT: L'AI versait des subventions pour le financement des organismes assurant la formation du personnel spécialisé dans l'aide, la formation et la réinsertion professionnelle des invalides.

Avec la RPT: Dans l'optique d'une harmonisation des prestations d'assurance sociale, les subventions de l'AI sont supprimées. La Confédération continue toutefois de subventionner le domaine des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées. Les autres filières de formation relèvent exclusivement de la compétence des cantons.

Aides à la formation, jusqu'au degré secondaire II y compris

Avant la RPT: Les bourses d'étude étaient du ressort des cantons. Introduit en 1964 dans la Constitution, l'article sur les bourses d'étude permettait à la Confédération de verser aux cantons des subventions pour l'attribution des bourses d'étude et autres aides à la formation, tout en respectant l'autonomie cantonale en la matière.

Avec la RPT: Mis à part pour les étudiants des hautes écoles, les bourses sont financées exclusivement par les cantons.

Éducation physique et sport à l'école: sport scolaire facultatif et moyens didactiques

Avant la RPT: La Confédération et les cantons se partageaient les responsabilités relatives au sport scolaire facultatif et à l'édition des moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport.

Avec la RPT: Le financement du sport scolaire facultatif est exclusivement du ressort des cantons, tout comme la publication des moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport à l'école.

Séparation des modes de trafic et passages à niveau en dehors des agglomérations

Avant la RPT: La Confédération soutenait les projets de rénovation des passages à niveau, des passages sous voie ou sur voie ainsi que les mesures visant à séparer les différents modes de trafic à l'extérieur des agglomérations.

Avec la RPT: A l'extérieur des agglomérations, ce type de projet relève dorénavant de la compétence exclusive des cantons; la Confédération ne participe plus au financement de ces activités.

Aérodromes

Avec la RPT: L'option permettant à la Confédération de fournir des prêts pour la construction d'aérodromes est biffée.

Amélioration du logement dans les régions de montagne

Avant la RPT: La Confédération et les cantons soutenaient ensemble l'amélioration du logement dans les régions de montagne par le biais de contributions non remboursables aux frais de construction. Les cantons supportaient la majeure partie du financement, en fonction de leur capacité financière.

Avec la RPT: Cette activité incombe exclusivement aux cantons.

Services de vulgarisation agricole

Avant la RPT: La Confédération aidait les cantons à financer les services de vulgarisation agricole.

Avec la RPT: Cette tâche relève désormais exclusivement de la compétence cantonale.

4^e instrument: rationalisation des tâches communes

Un désenchevêtrement des tâches n'est pas judicieux dans tous les cas. La Confédération et les cantons se partagent donc également la responsabilité et le financement de 17 domaines. Il s'agit de tâches dites communes.

Le financement des tâches communes s'effectue en principe par le biais de programmes pluriannuels (subventions forfaitaires et globales aux cantons). Les lois ne réglant que les principes généraux, la Confédération et les cantons concluent des conventions de prestations précisant les objectifs, le type de financement et le montant de l'indemnisation. Les résultats obtenus font l'objet d'une évaluation par la Confédération.

Les tâches communes

Réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire

Avant la RPT: Les subventions fédérales variaient selon la capacité financière des cantons, la population et la moyenne suisse des primes d'assurance-maladie obligatoire.

Avec la RPT: La Confédération prend en charge 25 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire pour 30 % de la population suisse. Les subventions versées aux cantons dépendent désormais uniquement du nombre d'habitants établis dans le canton et de la moyenne suisse des coûts de la santé.

Prestations complémentaires

Avant la RPT: Les prestations complémentaires étaient une tâche commune dévolue à la Confédération et aux cantons. Le subventionnement des cantons dépendait de leur capacité financière. Les cantons à faible capacité financière recevaient 35 % des coûts pris en compte, cette quote-part se réduisant à 10 % pour les cantons à forte capacité financière.

Avec la RPT: Les prestations complémentaires restent une tâche commune. La Confédération et les cantons se partagent leur financement à raison de 5/8 et 3/8. Les cantons prennent entièrement à leur charge les coûts liés aux séjours en institution. Les cantons remboursent également les coûts de maladie et de soins à domicile.

Tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons



Assurance-maladie

Prestations complémentaires

Bourses d'études (secteur tertiaire)

Transports publics urbains

Transports publics régionaux

Routes principales

Protection contre le bruit

Exécution des peines et des mesures

Mensuration officielle

Protection du patrimoine culturel/conservation des monuments historiques (niveau national)

Protection de la nature et du paysage

Protection contre les crues

Protection des eaux

Améliorations structurelles dans le domaine de l'agriculture

Forêt

Chasse

Pêche

Certaines tâches (appelées «tâches communes») continuent à être assumées à la fois par la Confédération et les cantons qui, en tant que partenaires égaux, se partagent les rôles: la première fixe les objectifs stratégiques, tandis que les seconds assurent la mise en œuvre.

Aides à la formation dans le secteur tertiaire

Avant la RPT: La Confédération était habilitée à subventionner les bourses et autres aides à la formation accordées par les cantons aux échelons scolaires inférieurs.

Avec la RPT: La Confédération ne finance plus que les bourses d'étude et les prêts d'étude au niveau des hautes écoles.

Trafic d'agglomération

Avant la RPT: Aucune base constitutionnelle ne permettait à la Confédération d'aider les cantons en matière de trafic d'agglomération.

Avec la RPT: L'article 86 de la Constitution fédérale introduit la base légale permettant à la Confédération d'aider les cantons dans ce domaine en versant des subventions globales pour des programmes de développement du trafic d'agglomération.

Trafic régional

Avant la RPT: La Confédération couvrait près de 70 % des déficits du trafic régional (p. ex. trains, bus).

Avec la RPT: La quote-part de la Confédération est ramenée à une moyenne d'environ 50 %. Les cantons assument la différence tout en bénéficiant de compétences accrues.

Routes principales

Avant la RPT: La construction des routes principales était une tâche commune assurée par la Confédération et les cantons. La Confédération définissait le réseau des routes principales. Les cantons recevaient pour leurs projets de construction un subventionnement échelonné selon leur capacité financière. Ainsi, le canton des Grisons bénéficiait d'un taux de subventionnement de 50 %, tandis que pour le canton de Bâle-ville, ce taux était de 15 %.

Avec la RPT: Le financement des routes principales demeure une tâche commune. Les cantons reçoivent de la part de la Confédération des subventions globales qu'ils peuvent aussi affecter à l'exploitation et à l'entretien des routes principales.

Protection contre le bruit, financée par les taxes prélevées sur les huiles minérales (sans routes nationales ni routes principales)

Avant la RPT: Les cantons recevaient des subventions fédérales provenant des impôts sur les huiles minérales pour couvrir les coûts des mesures de protection contre le bruit. Ces subventions étaient échelonnées selon la catégorie de la route, la capacité financière et en partie aussi selon le coût des mesures d'assainissement.

Avec la RPT: Les ressources financières sont attribuées en fonction de conventions-cadres, ce qui permet de faire l'impasse sur l'évaluation de chaque projet particulier. La protection contre le bruit le long des routes nationales et des routes principales est financée par le budget des routes nationales et par les subventions globales versées au titre des routes principales.

Mensuration officielle

Avant la RPT: Dans le domaine de la mensuration officielle, les chevauchements de compétences et les lourdeurs administratives étaient encore nombreuses entre la Confédération et les cantons.

Avec la RPT: La Confédération définit les objectifs et les principes stratégiques, tandis que les cantons assument l'entière responsabilité opérationnelle.

Exécution des peines et des mesures

Voir le chapitre «5^e instrument: renforcement de la collaboration intercantonale»

Ce qui change avec la RPT: 4^e exemple**Entretien des forêts: la logique des coûts primait sur la logique des prestations:**

Avant la RPT, le subventionnement des tâches publiques répondait à la logique des coûts et non à la logique des prestations. Une tâche publique donnée faisait souvent l'objet de plusieurs subventions différentes.

Situation avant la RPT

L'entretien des forêts était une tâche commune assumée par la Confédération et les cantons. Quelque 1800 projets spécifiques étaient soutenus par la Confédération (par ex. la construction de chemins forestiers).

Problème

Les chevauchements administratifs étaient légion. Chaque dossier était analysé par la Confédération et le canton concerné. Le financement était établi d'après les coûts et ne ciblait pas les prestations.

Avec la RPT

La Confédération et les cantons continuent d'assumer en commun l'entretien des forêts. Les prestations des cantons sont désormais indemnisées dans le cadre de conventions-cadres avec subventionnement global des objectifs convenus. On passe ainsi d'une optique ponctuelle à une optique globale.

Conséquence

Le subventionnement forfaitaire permet d'échelonner les priorités. Les projets spécifiques sont subordonnés à une visée stratégique globale. La suppression des chevauchements administratifs permet de comprimer les coûts et la collaboration entre la Confédération et les cantons est optimisée.

Protection de la nature et du paysage, conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel

Avant la RPT: La Confédération subventionnait les projets spécifiques en fonction de leurs coûts, de l'importance de l'objet (nationale, régionale ou locale) et de la capacité financière du canton. En matière de protection de la nature et du paysage, les frais relatifs à la protection des biotopes et des sites marécageux avaient été pris en compte.

Avec la RPT: La Confédération et les cantons établissent des conventions-cadres pour certaines zones et négocient les objectifs de protection. Des subventions globales viennent soutenir la réalisation des prestations convenues.

Protection contre les crues

Avant la RPT: La Confédération fournissait aux cantons à capacité financière faible et moyenne des indemnités pour les mesures de protection contre les crues.

Avec la RPT: La protection contre les crues demeure une tâche commune. La Confédération conclut avec les cantons des conventions-cadres avec subventionnement global des objectifs convenus.

Protection des eaux

Avant la RPT: La Confédération subventionnait les projets spécifiques en fonction de leurs coûts.

Avec la RPT: Elle conclut avec les cantons des conventions-cadres avec subventionnement global des objectifs convenus.

Améliorations structurelles de l'agriculture

Avant la RPT: Les améliorations structurelles de l'agriculture étaient une tâche commune associant Confédération et cantons. Le soutien de la Confédération répondait à la logique des projets spécifiques et de leurs coûts.

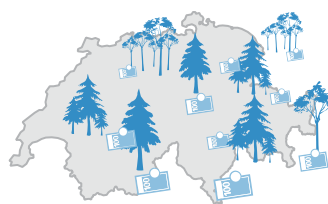
Avec la RPT: Les améliorations structurelles de l'agriculture demeurent une tâche commune. L'assainissement des terrains agricoles et des bâtiments fera dorénavant l'objet de subventions globales. Les projets d'une certaine envergure font l'objet d'une convention-cadre avec les cantons.

Subventions globales plutôt que spécifiques: ex. de l'entretien des forêts

Avant la RPT

Subventions en fonction de projets isolés

Jusqu'en 2007, la Confédération a subventionné les cantons, par voie de décision, pour des centaines de projets isolés.



Avec la RPT

Subventions en fonction d'objectifs à tenir

Dans le nouveau système, les subventions seront versées sous forme de contributions globales dans le cadre de programmes négociés avec les cantons.



La RPT permet de passer du financement de projets isolés au financement de prestations définies en commun. Les cantons auront ainsi une plus grande liberté en matière de mise en œuvre et les objectifs pourront ainsi mieux être atteints.

Forêts

Avant la RPT: La Confédération subventionnait de nombreux projets spécifiques selon la logique des coûts.

Avec la RPT: L'entretien des forêts demeure une tâche commune. La Confédération conclut avec les cantons des conventions-cadres avec subventionnement global des objectifs convenus.

Chasse et pêche

Avant la RPT: La Confédération subventionnait les projets spécifiques selon la logique des coûts.

Avec la RPT: Les zones interdites à la chasse demeurent une tâche commune. La Confédération conclut avec les cantons des conventions-cadres avec subventionnement global des objectifs convenus. En ce qui concerne la protection des espèces dans le domaine de la pêche, la participation financière des cantons est supprimée.

5^e instrument: renforcement de la collaboration intercantonale

Les frontières cantonales coïncident de moins en moins avec le cadre économique et social dans lequel les gens vivent. C'est pourquoi les cantons doivent pouvoir collaborer par-delà leurs frontières et fournir leurs prestations selon la nouvelle logique de ces «espaces fonctionnels».

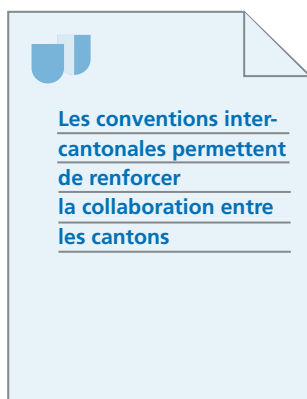
Les cantons collaboraient déjà entre eux pour certaines tâches qui dépassaient les frontières cantonales, le domaine carcéral par exemple. Il existait aussi déjà certains organes intercantonaux de coordination, notamment les conférences des directeurs cantonaux des différents dicastères.

La collaboration intercantonale ayant autrefois un caractère facultatif, il n'était pas possible de contraindre un canton à participer financièrement à l'infrastructure d'un autre canton lorsqu'il l'utilisait.

Pour neuf domaines énumérés exhaustivement par la Constitution, la RPT introduit une nouvelle réglementation pour l'échange de prestations entre cantons. Le nouveau régime s'applique aussi bien aux tâches communes, au trafic d'agglomération ou à l'exécution des peines et des mesures par exemple, qu'aux tâches cantonales. Tout canton qui entend bénéficier des prestations d'un autre canton est tenu d'indemniser celui-ci. En contrepartie, il a un droit de codécision et de consultation. Les modalités de ces échanges intercantonaux sont réglées par l'Accord-cadre intercantonal (ACI) et précisées par des conventions particulières. L'Assemblée fédérale peut, sur demande d'une majorité des cantons, attribuer un caractère contraignant à l'Accord-cadre intercantonal et aux autres conventions intercantionales et obliger un canton à adhérer à ces contrats intercantonaux.

Les cantons s'engagent à collaborer plus étroitement

Avec la RPT



Effets

- accent sur les régions et disparition de «l'esprit de clocher»
- financement des prestations par tous les bénéficiaires
- économies
- suppression des chevauchements de compétences
- concentration des forces

La RPT donne à l'Assemblée fédérale la possibilité de contraindre un canton, à la demande d'autres cantons, à prendre en charge certaines tâches. Les prestations fournies par un ou plusieurs cantons à une région entière seront ainsi assumées par l'ensemble des cantons concernés.

En bref

La RPT renforce et développe la collaboration intercantonale

Les instruments de collaboration intercantonale prévus par la RPT permettent une répartition plus équitable des charges liées aux prestations des pôles cantonaux. Les cantons qui profitent des prestations d'un autre canton sont appelés à financer leur quote-part. En échange, ils bénéficient d'un droit de codécision. Fait nouveau, les cantons peuvent demander au Parlement fédéral de contraindre les cantons qui ne veulent pas coopérer, cette mesure étant soumise au référendum facultatif. Les modalités de la collaboration intercantonale sont définies par l'Accord-cadre intercantonal (ACI) et précisées par des conventions intercantionales particulières. Le développement de la collaboration intercantonale renforce le fédéralisme dans la mesure où il permet de contrebalancer une centralisation trop forte du côté de la Confédération.

Les neuf domaines dévolus à la collaboration intercantonale

Institutions d'insertion et de prise en charge des personnes handicapées

Avec la RPT: La planification des besoins est établie de manière coordonnée entre tous les cantons. Les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien font l'objet d'une indemnisation équitable.

Médecine de pointe et cliniques spécialisées

Avec la RPT: La planification, la répartition des tâches et le financement sont réglés par le biais d'une convention intercantonale.

Universités

Avec la RPT: La compensation des charges entre cantons universitaires et cantons non universitaires doit permettre de garantir le financement des universités.

Hautes écoles spécialisées

Avant la RPT: Ces dernières années, les quelque soixante anciennes écoles supérieures ont été regroupées au sein de sept hautes écoles spécialisées.

Avec la RPT: La compensation des charges entre cantons garantit un financement équilibré.

Trafic d'agglomération

Avec la RPT: Les cantons peuvent plus facilement mettre sur pied des organismes pour gérer le trafic d'agglomération touchant plusieurs cantons.

Neuf tâches assumées en commun par les cantons



Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées

Médecine de pointe et cliniques spécialisées

Universités cantonales

Hautes écoles spécialisées

Transports publics urbains

Exécution des peines et des mesures

Institutions culturelles d'importance suprarégionale

Elimination des déchets

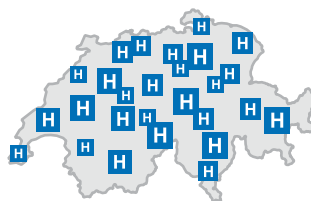
Epuration des eaux

Les cantons associés au financement de prestations fournies par un canton voisin ont le droit de participer aux décisions concernant celles-ci. Les tâches relevant de la collaboration intercantonale sont énumérées exhaustivement dans la Constitution fédérale.

Renforcement de la coordination et de la centralisation dans le domaine de la médecine de pointe

Avant la RPT

Les prestataires de services dans le domaine de la médecine de pointe étaient trop nombreux. Il devenait nécessaire de mieux coordonner et concentrer les forces.



Avec la RPT

Des conventions intercantionales permettent de planifier ainsi que de répartir les tâches dans ce domaine.



La RPT tend à centraliser la médecine de pointe et les traitements hautement spécialisés dans certains établissements. En éliminant les surcapacités, elle permet de réduire les coûts dans ce domaine tout en assurant des prestations optimales.

Ce qui change avec la RPT: 5^e exemple

Médecine de pointe: coordination lacunaire

Les cantons fournissaient souvent des prestations coûteuses sans aucune coordination, parce qu'il n'existait aucun mécanisme de coordination contraignant. Il arrivait aussi qu'un canton soit trop peu indemnisé.

Situation avant la RPT

Ces dernières années, de nombreuses cliniques spécialisées (p. ex. dans les transplantations d'organes, la chirurgie cardiovasculaire ou la réhabilitation) ont fleuri parfois au mépris de toute coordination.

Problème

Les surcapacités du système hospitalier coûtaient parfois très cher, les infrastructures étaient sous-occupées et les équipements médicaux ne fonctionnaient pas à plein rendement.

Avec la RPT

L'objectif est de concentrer les ressources de la médecine de pointe sur quelques centres de compétence. Les cantons prestataires doivent pouvoir compter sur une compensation équitable des charges. La planification de la médecine de pointe et la répartition des tâches sont réglées par le biais d'une convention intercantonale.

Conséquence

L'affectation des ressources financières et l'approvisionnement de la population en prestations médicales de pointe sont optimisés. L'amélioration de la collaboration intercantonale promet également des économies au niveau des coûts.

Exécution des peines et des mesures

Avant la RPT: Il existait déjà une collaboration en la matière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre cantons. Cette dernière faisait l'objet de trois concordats.

Avec la RPT: La Confédération reste bailleur de fonds dans ce domaine, mais la clause du besoin est renforcée du côté des cantons. La coordination intercantonale est améliorée, notamment en ce qui concerne la planification des projets de construction. La Confédération verse davantage de subventions forfaitaires que de subventions affectées à des projets particuliers.

Institutions culturelles d'importance suprarégionale

Avec la RPT: Les institutions culturelles telles que théâtres, opéras, bibliothèques, musées, etc. bénéficient également d'une compensation des charges entre cantons.

Gestion des déchets urbains

Avec la RPT: Les cantons sont en mesure de coordonner la planification des capacités d'incinération.

Epuration des eaux

Avec la RPT: Les conventions garantissent la durée de la participation des autres cantons en fonction des coûts d'investissement.


Les effets de la RPT

Les instruments de la RPT ont été mis au banc d'essai avant même que le Conseil fédéral ne présente son premier message au Parlement. L'analyse a été réalisée par René L. Frey, professeur à l'Institut des sciences économiques de l'Université de Bâle («Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière», Bâle, 14 mai 2001), accessible à l'adresse www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00860. Le rapport comporte un examen qualitatif et diverses analyses quantitatives. L'examen qualitatif porte sur la question de savoir si les objectifs politiques et budgétaires peuvent être atteints. Quant aux analyses quantitatives, elles fournissent des informations sur les conséquences financières pour la Confédération et les cantons.

L'expertise des effets qualitatifs de la RPT aboutit à une conclusion positive : la RPT est véritablement une réforme qui corrigera les faiblesses du fédéralisme helvétique en renforçant ses atouts. Le désenchevêtrement des tâches répond à la logique de simplification de la RPT. Ce serait une erreur que d'en diminuer encore l'impact. La réorientation de la collaboration entre la Confédération et les cantons promet un gain d'efficacité déterminant au niveau des objectifs, des effets et des finances. L'institutionnalisation de la collaboration intercantonale renforce le rôle des cantons par rapport à l'État fédéral, tandis que la compensation intercantonale des charges permet aux cantons prestataires d'obtenir des cantons bénéficiaires une indemnisation couvrant les coûts des prestations.


Effets de la RPT

Au niveau des citoyens



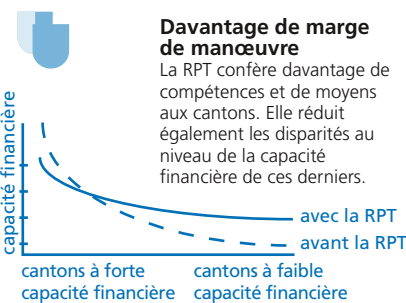
Meilleure prise en compte des besoins
Les cantons ayant gagné en autonomie, ils peuvent mieux tenir compte des besoins des citoyens dans leurs décisions.

Au niveau de la Confédération




Concentration sur l'essentiel
La Confédération n'aura plus à assumer des tâches que les cantons sont mieux à même d'exécuter.

Au niveau des cantons



Davantage de marge de manœuvre
La RPT confère davantage de compétences et de moyens aux cantons. Elle réduit également les disparités au niveau de la capacité financière de ces derniers.

Au niveau des finances



Une plus grande efficacité dans l'utilisation des deniers publics
Grâce au nouveau système de subventions, à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi qu'au nouveau mode de collaboration intercantonale, l'argent du contribuable est utilisé plus efficacement et les fausses incitations disparaissent.

La RPT permet de renforcer la démocratie, de mieux cibler les prestations étatiques et de maintenir la compétitivité de la Suisse sur le plan international.

En bref

La RPT régénère le système fédéral et donne à la Suisse un profil moderne

La RPT améliore l'efficacité de notre État fédéraliste en lui permettant d'investir les deniers publics à meilleur escient. Elle renforce le rôle des cantons, bon nombre de décisions n'étant plus prises par Berne. Les tâches qui gagnent à être centralisées ont été entièrement dévolues à la Confédération. En contrepartie, la Confédération a été déchargée des tâches qui surchargent son administration. La RPT est fondée sur deux principes: «quiconque bénéficie d'une prestation doit la payer» et «qui paie commande». Elle donne à la Suisse les instruments modernes dont elle a besoin pour son avenir.

La RPT ne bénéficie pas qu'à la Confédération et aux cantons, mais aussi aux citoyens :

Ce qu'en retire la Confédération

La Confédération est déchargée de nombreuses tâches que les cantons peuvent assumer de manière efficace.

- **Concentration sur les tâches essentielles**
Si la Confédération veut travailler efficacement, elle doit se concentrer sur les tâches d'intérêt national.
- **Contrôle**
Grâce à la nouvelle répartition des tâches, la Confédération doit moins se soucier de contrôler la conformité des subventions à la loi et aux conditions posées.
- **Capacité d'action**
Le partage du travail avec les cantons accroît la capacité d'action de la Confédération et lui laisse davantage de latitude pour s'occuper de ses tâches essentielles.
- **Pilotage**
Dans les domaines qui continuent de relever des tâches communes, la Confédération se concentre avant tout sur la direction stratégique des affaires et peut ainsi se dégager des tâches annexes.

■ Coûts

Les programmes pluriannuels permettent de faire des économies.

■ Investissements ciblés

Les nouveaux instruments de péréquation permettent de mieux cibler les dépenses publiques.

Ce qu'en retirent les cantons

La RPT attribue aux cantons davantage de compétences et de ressources, ce qui leur permet d'assumer leurs tâches de manière autonome. Les disparités cantonales diminuent.

■ Marge de manœuvre accrue

La RPT offre de nouvelles perspectives aux cantons : ceux-ci reçoivent davantage de fonds à affectation non liée.

■ Décisions

Les cantons disposent d'une plus grande marge de manœuvre, car ils peuvent décider librement de l'usage d'un volume accru de fonds non affectés.

■ Coûts

Le nouveau mode de collaboration intercantonale permet de coordonner les prestations fournies par les cantons, d'où un certain potentiel d'économies.

■ Utilisation des deniers publics

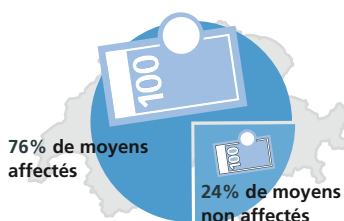
La péréquation financière est dissociée du mécanisme incitatif des subventions. Elle gagne ainsi en efficacité et devient plus équitable.

Davantage de marge de manœuvre financière pour les cantons

Avant la RPT

Marge de manœuvre réduite

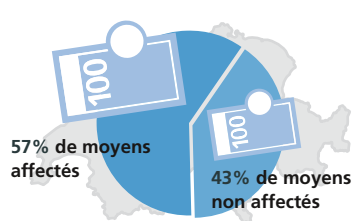
La majorité des moyens que la Confédération transférait aux cantons devait être affectée au financement de tâches bien précises.



Avec la RPT

Plus grande marge de manœuvre

Les cantons obtiennent davantage de moyens non affectés et peuvent donc fixer eux-mêmes leurs priorités.



(Base: année 2001)

En raison du désenchevêtrement des tâches impliqué par la RPT, les transferts affectés entre Confédération et cantons diminuent fortement. Par contre, les cantons reçoivent davantage de fonds non affectés. Ils doivent les utiliser en partie pour financer les tâches qui leur sont dévolues, mais peuvent fixer eux-même les priorités.

Ce qu'en retire le citoyen

La RPT a des effets tangibles pour le citoyen, les cantons étant seuls responsables de certaines tâches supplémentaires.

■ Davantage de rendement par denier public

Comme la RPT attribue un plus grand nombre de tâches aux cantons, davantage de solutions adaptées aux besoins locaux déploieront leurs effets.

■ Transparence

Les prestations étatiques et leurs coûts gagnent en transparence.

■ **Efficience**

La suppression des chevauchements de compétences et la réduction des frais de coordination permettent des économies, libèrent des fonds et favorisent une utilisation plus efficace des deniers publics.

■ **Allégement**

Le mécanisme incitatif des subventions étant supprimé, l'État fait des économies et le fardeau fiscal du contribuable s'en trouve allégé.

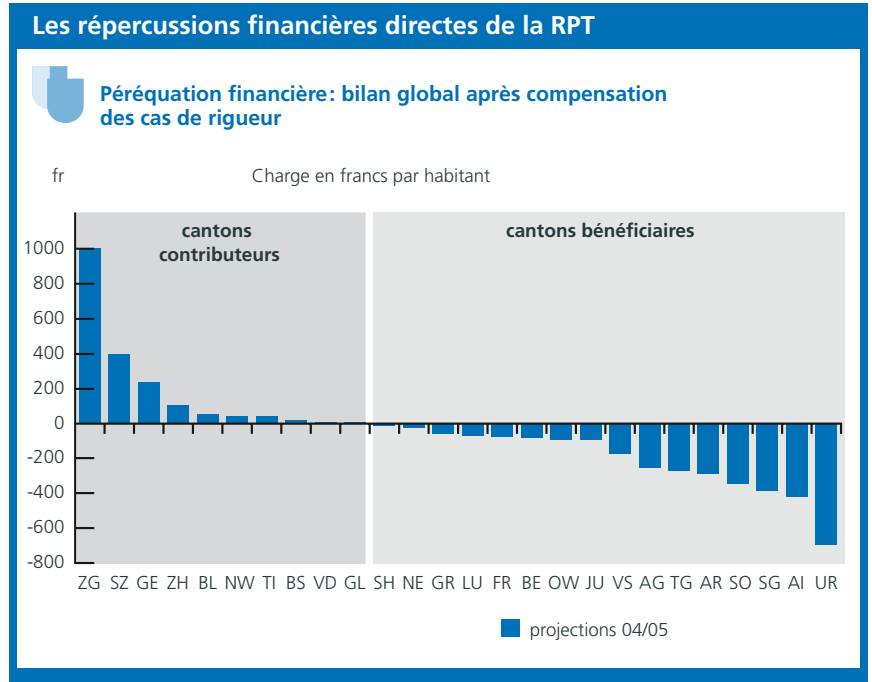
■ **Participation civique**

Le transfert de certaines tâches communes dans la sphère de compétence exclusive des cantons donne aux citoyens davantage de possibilités de participer aux processus de décision politiques.

Les répercussions escomptées de la RPT

Le bilan global de la RPT illustre les effets escomptés pour chaque canton, en juxtaposant les effets de la nouvelle péréquation financière aux effets du désenchevêtrement des tâches, compte tenu de la suppression de l'ancienne péréquation financière. Ce bilan global permet de comparer l'ancienne péréquation valable jusqu'à fin 2007 et la RPT, compte tenu de l'incidence de la compensation des cas de rigueur. Le bilan global n'a été établi que pour déterminer la compensation pour cas de rigueur lors du passage à la RPT. Etant donné qu'une projection des chiffres des différents domaines de tâches pour l'année 2008 aurait été trop aléatoire, les données existantes pour les années 2004/05 ont été utilisées pour cette projection.

L'infographie ci-dessus montre bien comment le nouveau système de péréquation puise chez les cantons les plus riches pour soulager les cantons les plus pauvres par le biais de la compensation des cas de rigueur. La simulation a été établie sur la base des chiffres 2004. Étant donné la compensation des cas de rigueur, tous les cantons à faible capacité financière bénéficieront d'une réduction nette des charges dès l'introduction de la RPT. En d'autres termes, ils recevront davantage de fonds publics qu'avant le 1^{er} janvier 2008. La compensation des cas de rigueur est limitée dans le temps. Elle est fixe durant les 8 années suivant l'entrée en vigueur de la RPT,



Le graphique présente les répercussions financières que la RPT aurait induites si elle était entrée en vigueur en 2004 (projection effectuée sur la base des valeurs moyennes des années 2004/05). Les cantons présentant une valeur positive contribuent à financer la RPT, les cantons présentant une valeur négative voient leurs charges diminuer.

après quoi elle diminue de 5 % par an. Tous les quatre ans, le Parlement peut réduire ou supprimer ce mécanisme en fonction de sa nécessité.

Les gains d'efficience

Le bilan global illustre uniquement les effets financiers directs (effets de la péréquation financière et du désenchevêtrement des tâches) pour la Confédération et les cantons, au moment de l'introduction de la RPT. Il ne tient pas compte des incidences indirectes que génère la RPT à moyen et à long terme sur l'efficience et l'efficacité des prestations étatiques.

Les cantons ne sont plus contraints de puiser dans leurs ressources pour bénéficier de la péréquation financière, notamment des suppléments péréquatifs. Le nouveau système de péréquation met davantage de ressources à disposition des cantons à faible capacité financière. Ceux-ci sont libres d'affecter ces ressources selon leurs besoins, le désendettement ou la réduction des impôts par exemple.

L'ancien système incitait à réaliser des projets aussi onéreux que possible, voire même surdimensionnés pour encaisser autant que possible de subventions et de suppléments péréquatifs. Ces incitations sont supprimées. La péréquation financière n'étant plus couplée à l'exécution des tâches, les cantons peuvent davantage tenir compte des besoins de la population.

Grâce au désenchevêtrement des tâches, les cantons disposent de compétences accrues, mais aussi d'une responsabilité financière plus large pour certaines tâches publiques d'importance. Simultanément, ils ne doivent plus cofinancer certaines tâches fédérales. Au final, l'imbroglio des compétences et des flux financiers qui caractérisait bon nombre de tâches publiques dans l'ancien système a disparu, ce qui élimine les fausses incitations.

S'agissant des tâches assurées en commun par la Confédération et les cantons, ceux-ci sont indemnisés non plus selon la logique des coûts, mais selon la logique des forfaits ou des prestations définies par des conventions-cadres. Le nouveau système incite les cantons à rationaliser leurs activités afin d'atteindre un rapport coût-bénéfice aussi favorable que possible.

La RPT instaure un mécanisme de collaboration intercantonale garantissant la mise à disposition de prestations supracantoniales et une indemnisation équitable de ces prestations (collaboration intercantonale avec compensation des charges). Cet instrument permet de tirer profit des économies d'échelle, participant ainsi à la rationalisation des tâches publiques et à l'économie des deniers publics.

Diminution de la charge fiscale ?

Si la RPT vise bien à réduire les disparités cantonales au niveau des capacités financières des cantons par le jeu de la péréquation des ressources, elle n'a pas pour mission d'influencer directement les disparités fiscales entre les cantons. Toute mesure fédérale ciblant un tel objectif reviendrait à une harmonisation fiscale de fait. Celle-ci aurait pour conséquence de saper l'autonomie fiscale et financière des cantons et de réduire à néant la concurrence fiscale entre les cantons, alors que celle-ci contribue précisément à maintenir en Suisse un climat fiscal qui, en comparaison internationale, paraît encore et toujours comme étant modéré.

Mais la RPT limite les disparités entre fiscalités cantonales dans des limites supportables. En 2005, l'indice global de la charge fiscale allait de 52,7 points pour le canton de Zoug à 155,8 points dans le canton d'Obwald : en clair, la charge fiscale moyenne de l'Obwaldien est trois fois plus élevée que celle du Zougois. Selon les projections du bilan global actualisé, la RPT prélève environ 10 % des ressources financières dont dispose le canton de Zoug, rapporté aux recettes fiscales standardisées, alors que les cantons les plus faibles bénéficient d'un apport de fonds publics allant jusqu'à 40 %.

Il incombe aux cantons bénéficiaires de décider eux-mêmes s'ils entendent consacrer les ressources mises à disposition par la RPT à une réduction effective de leur charge fiscale. De même, la réaction fiscale des cantons donateurs n'est guère prévisible. Ils ont en principe quatre possibilités : rationaliser et économiser, s'endetter davantage, augmenter les impôts, ou appliquer un panachage de ces trois possibilités.

En résumé, l'incidence de la RPT sur le niveau de la charge fiscale est aussi peu chiffrable que le gain d'efficacité qui en résulte pour la collectivité. Mais on peut dire à coup sûr que la RPT génère un potentiel susceptible de se traduire par une baisse fiscale pour les cantons à faible potentiel de ressources. La question de savoir dans quelle mesure ce potentiel sera effectivement mis en valeur devra être tranchée en fin de compte par la population de chaque canton.



Glossaire

Accord-cadre intercantonal (ACI)

L'accord-cadre intercantonal fixe les principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans le cadre de la RPT.

Assiette fiscale agrégée

L'assiette fiscale agrégée (AFA) reflète le potentiel de ressources d'un canton. Elle sert de base pour calculer l'indice des ressources et la péréquation des ressources dans le cadre de la RPT. L'AFA d'un canton se compose de la somme des revenus, des fortunes et des gains imposables.

Bilan global

Solde des charges et allègements financiers qui seront enregistrés au niveau de la Confédération et des cantons en cas d'adoption de la RPT. Le bilan global est équilibré pour la Confédération et l'ensemble des cantons. En règle générale, cette réforme entraînera toutefois une augmentation des charges pour les cantons à fort potentiel de ressources et une diminution des charges pour la plupart des cantons à faible potentiel de ressources. Les cantons à faible potentiel de ressources qui, pour des raisons particulières, verront leurs charges augmenter, bénéficieront d'une compensation temporaire des cas de rigueur, de manière à atténuer les effets de la transition.

Capacité financière

Cf. potentiel de ressources.

Compensation des charges

Cf. compensation intercantonale des charges, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)

Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de l'altitude de leur territoire, d'une forte déclivité du terrain ou de la structure de leur habitat.

Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)

Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de la structure de leur population ou de leur fonction de centre.

Compensation intercantonale des charges (CIC)

La compensation intercantonale des charges sert à indemniser un canton pour les prestations publiques qu'il fournit aux habitants d'un autre canton. Il s'agit de l'aspect financier de la collaboration intercantonale.

Désenchevêtrement

Le désenchevêtrement consiste à attribuer à un seul niveau étatique (Confédération ou cantons) une tâche publique jusqu'alors assumée conjointement par les deux niveaux étatiques (cf. tâches communes).

Enveloppe budgétaire

L'enveloppe budgétaire est un instrument de gestion au moyen duquel le «mandant», au lieu d'accorder un budget détaillé au «mandataire», lui octroie un montant global par prestation ou groupe de prestations et définit les objectifs ou les effets à atteindre avec ce montant. Les enveloppes budgétaires sont souvent liées à un mandat de prestations. La plupart du temps, les résultats sont mesurés au moyen d'indicateurs prédéfinis.

Indice de capacité financière

L'indice de capacité financière constitue le fondement de la péréquation financière en vigueur jusqu'à fin 2007. Il exprime la capacité financière d'un canton. Il se calcule d'après le revenu cantonal, la capacité fiscale (correspondant au rapport entre les recettes fiscales et l'indice de la charge fiscale), l'indice de la charge fiscale et la proportion de la superficie cantonale occupée par les régions de montagne. Dans le cadre de la RPT, l'indice de capacité financière est remplacé par l'indice des ressources.

Indice des ressources

L'indice des ressources d'un canton reflète le potentiel de ressources (potentiel fiscal) de ce canton par rapport à la moyenne suisse. Exprimé par habitant, cet indice se fonde sur l'assiette fiscale agrégée (AFA). Il remplace l'indice de capacité financière appliqué dans le système précédent.

Péréquation des ressources

La péréquation des ressources est un instrument prévu par la RPT. Cet instrument est basé sur l'indice des ressources, qui permet de distinguer les cantons à fort potentiel de ressources des cantons à faible potentiel de ressources. La péréquation des ressources vise à doter ces derniers d'un minimum de fonds à libre disposition. Elle est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources).

Péréquation financière

La péréquation financière porte sur tous les transferts financiers entre collectivités publiques de différents niveaux, que ces transferts aient pour but d'inciter à accomplir des tâches étatiques ou de compenser des disparités de capacité financière.

Péréquation financière au sens large

La péréquation financière au sens large englobe la totalité des transferts financiers effectués au titre de la répartition des tâches et des recettes.

Péréquation financière au sens strict

La péréquation financière au sens strict englobe la totalité des transferts servant à la redistribution de moyens financiers entre les cantons et à la compensation, par la Confédération, de charges structurelles excessives.

Potentiel de ressources

Le potentiel de ressources exprime la capacité financière d'un canton, soit les ressources fiscalement exploitables du canton, indépendamment des recettes et charges fiscales effectives de ce canton.

Principe de la subsidiarité

Le principe de la subsidiarité suppose qu'une collectivité territoriale n'assume une tâche que dans la mesure où elle peut mieux s'en acquitter qu'une collectivité de rang inférieur.

Recettes fiscales standardisées

Les recettes fiscales standardisées correspondent aux recettes fiscales des cantons et des communes réalisables dans l'hypothèse que tous les cantons épuisent leur potentiel de ressources en appliquant un taux d'imposition uniforme. Dans les projections effectuées pour l'année 2006, ce taux s'élevait à 30,1 %.

Tâche commune

Les tâches communes sont financées conjointement par la Confédération et les cantons (cf. désenchevêtrement et désenchevêtrement partiel).



Autres sources d'information

Actualités en ligne: www.nfa.ch

Des exemplaires supplémentaires de la présente brochure peuvent être obtenus auprès de:

Département fédéral des finances DFF
Bundesgasse 3
3003 Berne
doc@gs-efd.admin.ch
www.efd.admin.ch

et

Conférence des gouvernements cantonaux CdC
Amthausgasse 3
Case postale 444
3000 Berne 7
mail@kdk.ch
www.kdk.ch

www.nfa.ch