



Péréquation financière nationale

Renforcement du fédéralisme



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Sommaire

1 Péréquation financière nationale – renforcement du fédéralisme	4
2 Piliers de la péréquation financière nationale	5
2.1 Qu’entend-on par répartition des tâches entre la Confédération et les cantons?	7
2.2 Comment fonctionne la péréquation financière au sens strict?	9
2.2.1 Péréquation des ressources: redistribution des ressources financières	10
2.2.2 Compensation des charges: contribution au titre des charges excessives	13
2.2.3 Compensation des cas de rigueur: contribution limitée à la période transitoire	15
2.3 Flux financiers alimentant les trois fonds de péréquation	16
3 Impact au cours des premières années	18
Contact	19

1 Péréquation financière nationale – renforcement du fédéralisme

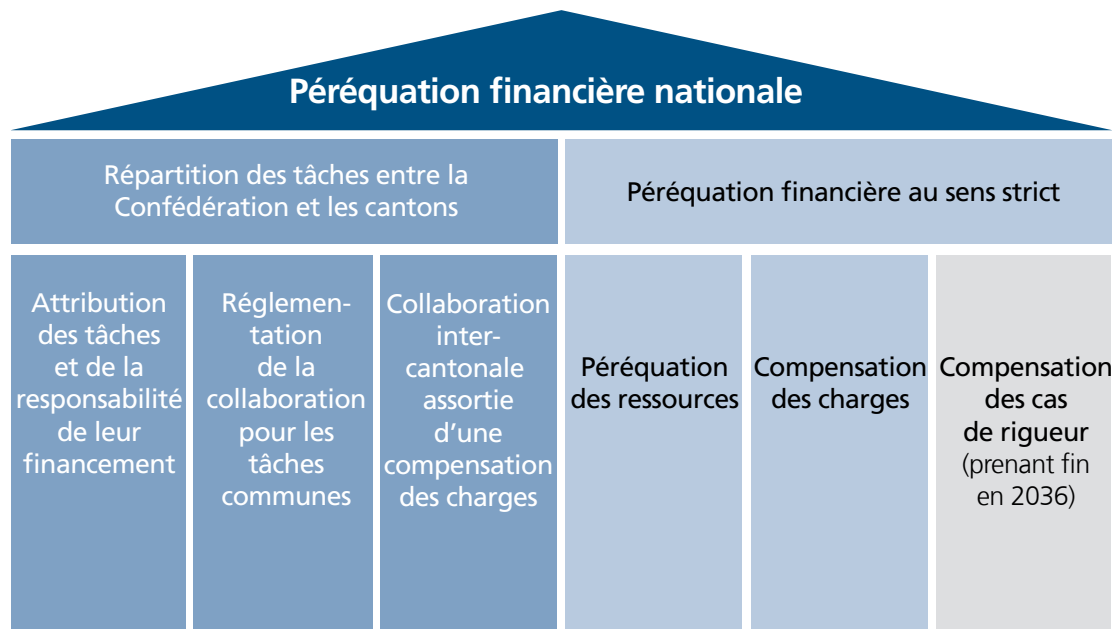
La péréquation financière nationale régit les relations financières entre la Confédération et les cantons. Elle porte aussi bien sur la répartition des tâches publiques que sur la redistribution des moyens financiers entre la Confédération et les cantons. La péréquation financière nationale vise deux grands buts: réduire les disparités entre les cantons en matière de capacité financière et accroître l'efficacité dans l'exécution des tâches publiques. Le système actuel de péréquation financière est en vigueur depuis 2008. Elaboré

en commun, sur plusieurs années, par la Confédération et les cantons, il a été accepté par le peuple et les cantons à une nette majorité de 64,4 pour cent des voix, le 28 novembre 2004 (voir encadré 1).

Dans le court laps de temps écoulé depuis l'introduction de la péréquation financière nationale, les différences de capacité financière entre les cantons se sont réduites, les cantons ont gagné en autonomie financière et leur compétitivité fiscale a été dûment préservée.



2 Piliers de la péréquation financière nationale



La péréquation financière nationale, dont les principes sont fixés dans la Constitution fédérale, fait l'objet de nombreuses dispositions légales. Ainsi, les bases de la péréquation financière au sens strict figurent dans la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la

péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) et dans l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC).

Encadré n° 1:

Pourquoi fallait-il un nouveau système de péréquation financière?

Le fédéralisme est l'un des principes fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale. Sa complexité tient à deux facteurs. D'une part, notre pays présente avec ses 26 cantons et ses 2500 communes une structure territoriale extrêmement ramifiée. D'autre part, les cantons et les communes disposent de compétences étendues, p. ex. en termes d'autonomie financière et fiscale.

La Suisse a adopté en 1959 la première loi concernant la péréquation financière, base juridique des transferts aux cantons en fonction de leur capacité financière. Par la suite, presque tous les taux de subvention de la Confédération ont dépendu, sous une forme ou une autre, de la capacité financière des cantons. Un tel système comportait des incitations inopportunes et au fil des ans, le manque de transparence des transferts entre la Confédéra-

tion, les cantons et les assurances sociales n'a fait que s'aggraver. D'où des effets compensatoires peu clairs, échappant pratiquement à tout contrôle politique.

La réforme de la péréquation financière est à ce jour un des plus ambitieux projets de réforme menés en Suisse, par son ampleur comme par sa durée. Elle portait tant sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes, que sur la péréquation financière au sens strict. Les travaux du projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), qui bénéficiaient d'une assise solide, ont débuté en 1995 et se sont achevés en 2008, à l'entrée en vigueur des mesures adoptées.

2.1 Qu'entend-on par répartition des tâches entre la Confédération et les cantons?

Les compétences de la Confédération sont définies dans la Constitution fédérale. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons obéit aux **principes de subsidiarité et d'équivalence**, également inscrits dans la Constitution. Le principe de subsidiarité appliqué à l'Etat fédéral signifie qu'une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux, en termes de coûts et/ou de qualité, qu'une collectivité d'un échelon inférieur. Le principe de l'équivalence fiscale implique que les bénéficiaires d'une prestation puissent décider de cette prestation, et qu'ils en supportent aussi les coûts. Ces deux principes ont été déterminants pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (voir encadré n° 2).

Le nombre de tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons a fortement baissé; sept anciennes **tâches communes** ont été entièrement attribuées à la Confédération et dix aux cantons. De nouveaux instruments de collaboration ont été introduits pour les 17 tâches communes restantes. Concrètement, la Confédération fixe dans des conventions-programmes des objectifs stratégiques servant, p. ex., à garantir le respect de normes uniformes dans l'exécution des tâches, et laisse les cantons libres de définir la mise en œuvre, afin que celle-ci soit aussi proche des citoyens que possible. On trouve encore des tâches pour lesquelles un engagement de la Confédération n'est pas pertinent, mais une coopération entre plusieurs cantons se justifie. Les bases légales de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges visent à réaliser des économies d'échelle et à réduire les effets d'externalité territoriale (spillover). La Confédération ne joue ici qu'un rôle d'arbitre.

Encadré n° 2:

Refonte de la répartition des tâches

Attribution des tâches, avec la responsabilité de leur financement	Réglementation de la collaboration pour les tâches communes	Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
• Tâches fédérales: p. ex. routes nationales ou défense nationale. • Tâches cantonales: p. ex. foyers pour handicapés, écoles spéciales, bourses jusqu'au degré secondaire II inclus. • Tâches communes: p. ex. réduction des primes de l'assurance-maladie, trafic régional, routes principales, protection contre les crues, protection de la nature et du paysage. • Tâches intercantionales: p. ex. universités cantonales, trafic d'agglomération, gestion des déchets, épuration des eaux.	Conventions-programmes: programmes pluriannuels incluant des accords assortis d'objectifs, ainsi que contributions globales ou forfaitaires. La Confédération assume la conduite stratégique, tandis que les cantons sont responsables au niveau opérationnel. Un contrôle de gestion renforcé veille à ce que l'exécution des tâches soit conforme aux objectifs. Des conventions-programmes avec les cantons ont été conclues dans divers domaines, comme la protection de l'environnement, la politique régionale ou la mensuration officielle.	Institutionnalisation accrue, sur la base d'un accord-cadre intercantonal. Les cantons concluent des conventions sur l'achat réciproque ou la production commune de prestations étatiques. La Confédération s'entend à un rôle d'arbitre: sur demande des cantons intéressés, elle peut astreindre dans certaines conditions les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges dans neuf domaines. Il s'agit d'un cas unique parmi les pays de l'OCDE. De tels accords intercantonaux existent p. ex. dans les domaines des universités ou du trafic d'agglomération.

2.2 Comment fonctionne la péréquation financière au sens strict?

Le projet de RPT a abouti à un système de péréquation entièrement nouveau dans sa conception. L'effet compensatoire a été amélioré et les incitations inopportunes de l'ancienne péréquation financière ont disparu. La priorité était de remplacer les suppléments péréquatifs liés à la capacité financière par des contributions mises à la libre disposition des cantons, dans le cadre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Les cantons décident désormais eux-mêmes d'affecter ces ressources à leur désendettement, à des baisses d'impôt ou au financement de leurs tâches. Ce système renforce l'autonomie et la responsabilité des cantons, tout en permettant une utilisation des ressources plus conforme aux besoins de la population régionale. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, ceux dont la charge fiscale était plutôt forte bénéficiaient jusque-là de paie-

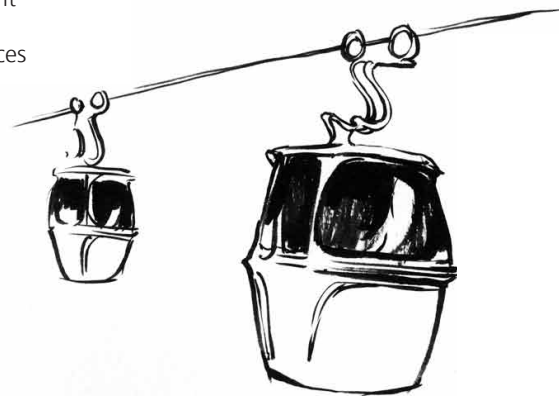
ments compensatoires plus élevés que ceux dont la charge fiscale était plutôt faible. Pour corriger ces incitations inopportunes, l'indice de charge fiscale a été éliminé des critères déterminants. Le potentiel de ressources ne correspond plus qu'à la valeur des ressources exploitables fiscalement, indépendamment de la charge fiscale effective.

La péréquation financière au sens strict comprend trois fonds distincts. Le volume total de ces instruments pour l'année de référence 2012 s'élève à 4676 millions de francs. Près des deux tiers du financement proviennent de la Confédération (2012: 3102 mio) et un tiers des cantons (1575 mio); autrement dit, la péréquation financière au sens strict constitue tant une péréquation verticale (redistribution entre la Confédération et les cantons) qu'une péréquation horizontale (redistribution entre les cantons).

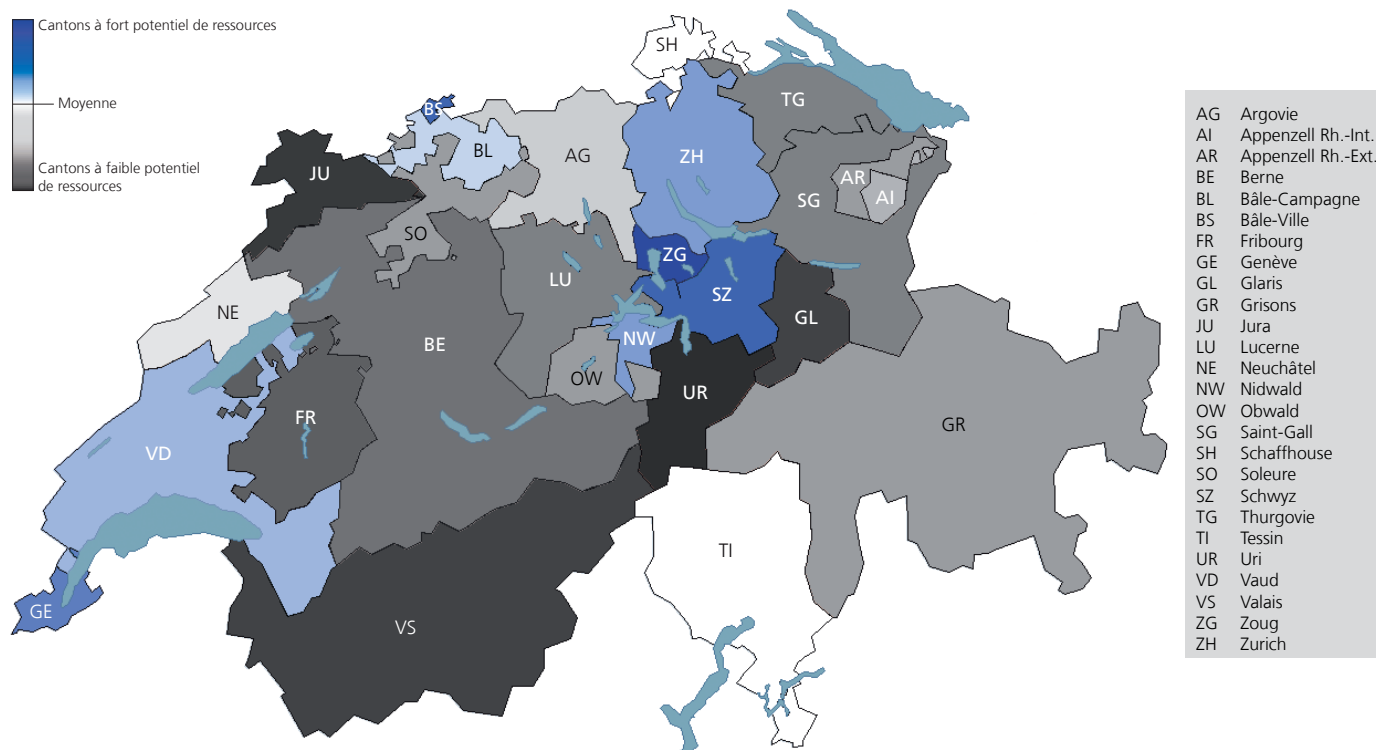
2.2.1 Péréquation des ressources: redistribution des ressources financières

La péréquation des ressources se base sur le potentiel de ressources des cantons. Cet indicateur sert à mesurer la valeur créée et fiscalement exploitable par un canton, dont il reflète la capacité fiscale. Il prend en compte les revenus et la fortune imposables des personnes physiques, ainsi que les bénéfices imposables des personnes morales. En comparant le potentiel de ressources par habitant d'un canton à la moyenne suisse correspondante, on obtient l'**indice des ressources**. Les cantons affichant un indice supérieur à 100 sont réputés cantons à fort potentiel de ressources et doivent s'acquitter de contributions proportionnelles à leur richesse et à leur population. Les cantons dont l'indice de ressources est inférieur à 100 sont réputés cantons à faible potentiel de ressources et font partie des bénéficiaires du système.

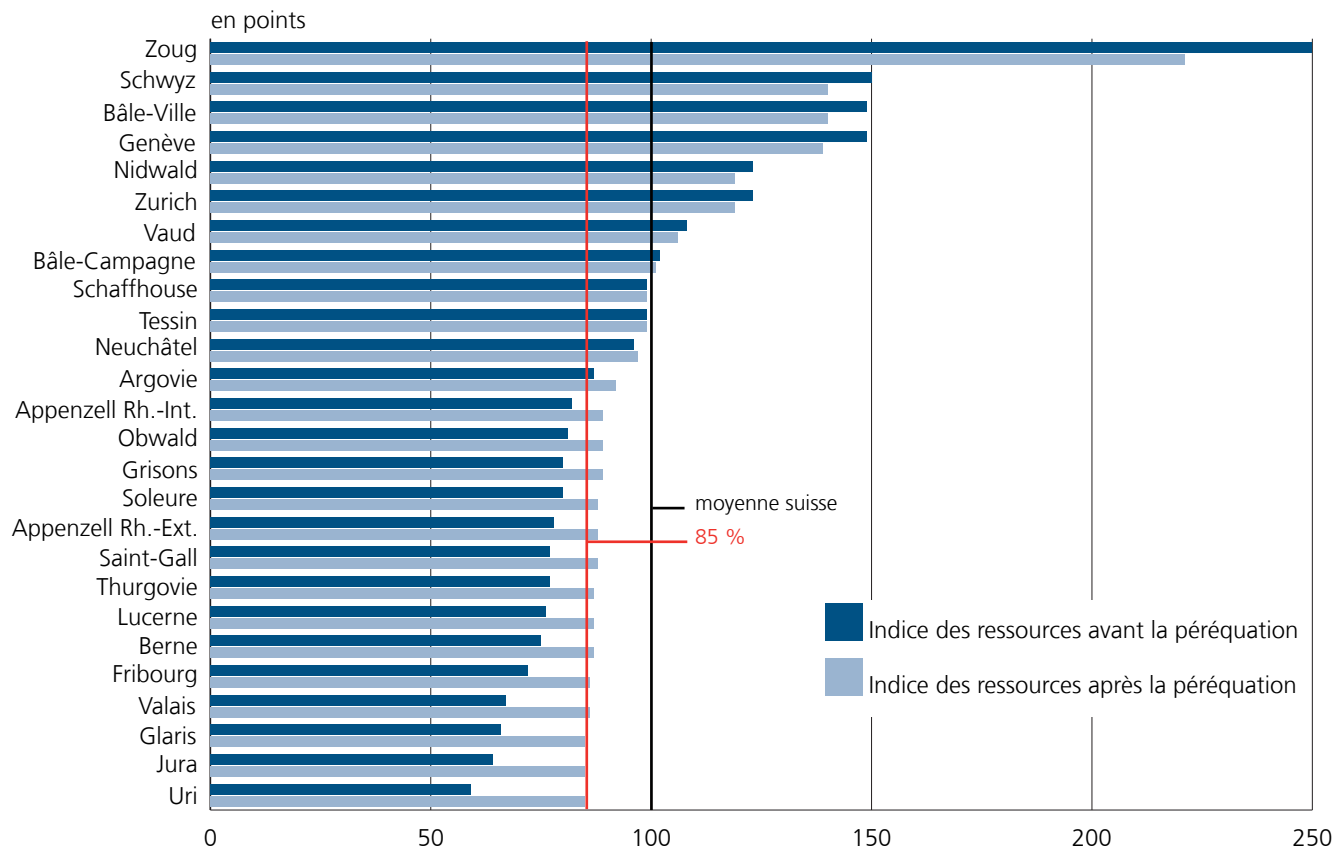
La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). La Constitution fédérale prévoit que la péréquation horizontale des ressources doit équivaloir au minimum à $\frac{2}{3}$ et au maximum à $\frac{4}{5}$ de la péréquation verticale des ressources. Les paiements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources sont calculés de façon à favoriser tout particulièrement les cantons les plus faibles. Le but étant que tous les cantons possèdent un **indice des ressources d'au moins 85 points**.



Indice de ressource 2012



Effet compensatoire de la péréquation des ressources, indice des ressources 2012 avant et après péréquation



2.2.2 Compensation des charges: contribution au titre des charges excessives

La compensation des charges permet d'indemniser les **cantons de montagne et les cantons-centres** qui doivent assumer, pour des raisons structurelles, des coûts plus élevés lors de la fourniture de biens et services publics. Par exemple, les cantons de montagne sont confrontés à des surcoûts liés à l'entretien des infrastructures, au service hivernal ou au système scolaire (transports d'élèves p. ex.). Quant aux cantons-centres, ils comptent souvent une forte proportion, au sein de leur population, de

personnes âgées, pauvres ou étrangères. La demande de prestations publiques y est donc plus élevée qu'ailleurs. Ces groupes engendrent notamment un surcroît de dépenses sociales, tout en générant moins de recettes fiscales que les autres. Or il ne suffit pas que les coûts soient supérieurs à la moyenne pour pouvoir parler de charges excessives. Ainsi, des dépenses plus élevées dans le secteur de la santé peuvent refléter aussi bien des charges excessives que les préférences individuelles des cantons (besoins résultant d'un choix).

Délimitation des charges excessives

Type de charges		Compensation
Externalités Offre étatique d'un canton profitant aussi aux habitants d'autres cantons		Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
Besoins résultant d'un choix Dépenses pour des prestations étatiques excédant les besoins fondamentaux		Pas de compensation
Besoins fondamentaux Charges nécessaires à la fourniture d'un minimum de biens et services publics	Charges excessives	Compensation des charges par la Confédération Pas de compensation

Montant des prestations par habitant

Les contributions accordées au titre des charges excessives se répartissent entre la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges

excessives dues à des factures socio-démographiques (CCS). Le calcul des charges excessives se base sur des indicateurs clairement définis et mesurables.

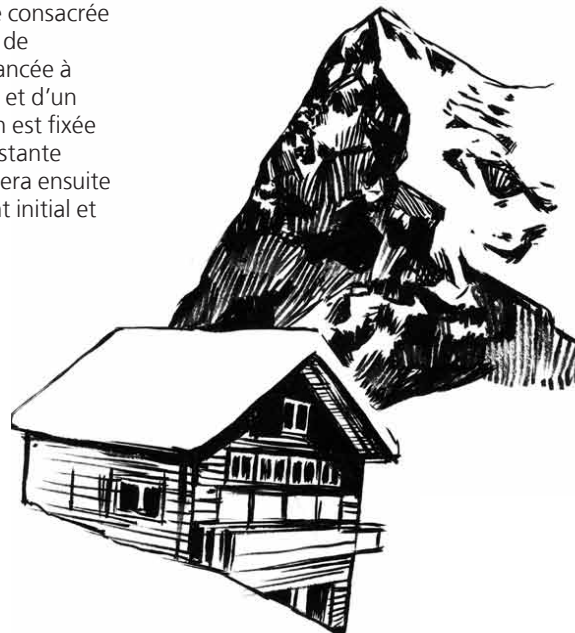
Indicateurs de la compensation des charges

CCG	CCS
• altitude • déclivité du terrain • structure de l'habitat • faible densité démographique	• pauvreté • structure d'âge • intégration des étrangers • indicateur des villes-centres

La compensation des charges est entièrement financée par la Confédération. La dotation est répartie pour moitié entre la CCS et la CCG.

2.2.3 Compensation des cas de rigueur: contribution limitée à la période transitoire

La compensation des cas de rigueur vise à atténuer, pendant une période transitoire, les effets de l'introduction du nouveau système, pour éviter que le changement ne pénalise les cantons à faible potentiel de ressources. La somme totale consacrée à la compensation des cas de rigueur est de 366 millions de francs par an. Elle est financée à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons, dont la participation est fixée en fonction du nombre d'habitants. Constante jusqu'en 2015, cette contribution diminuera ensuite chaque année de 5 pour cent du montant initial et disparaîtra en 2036.

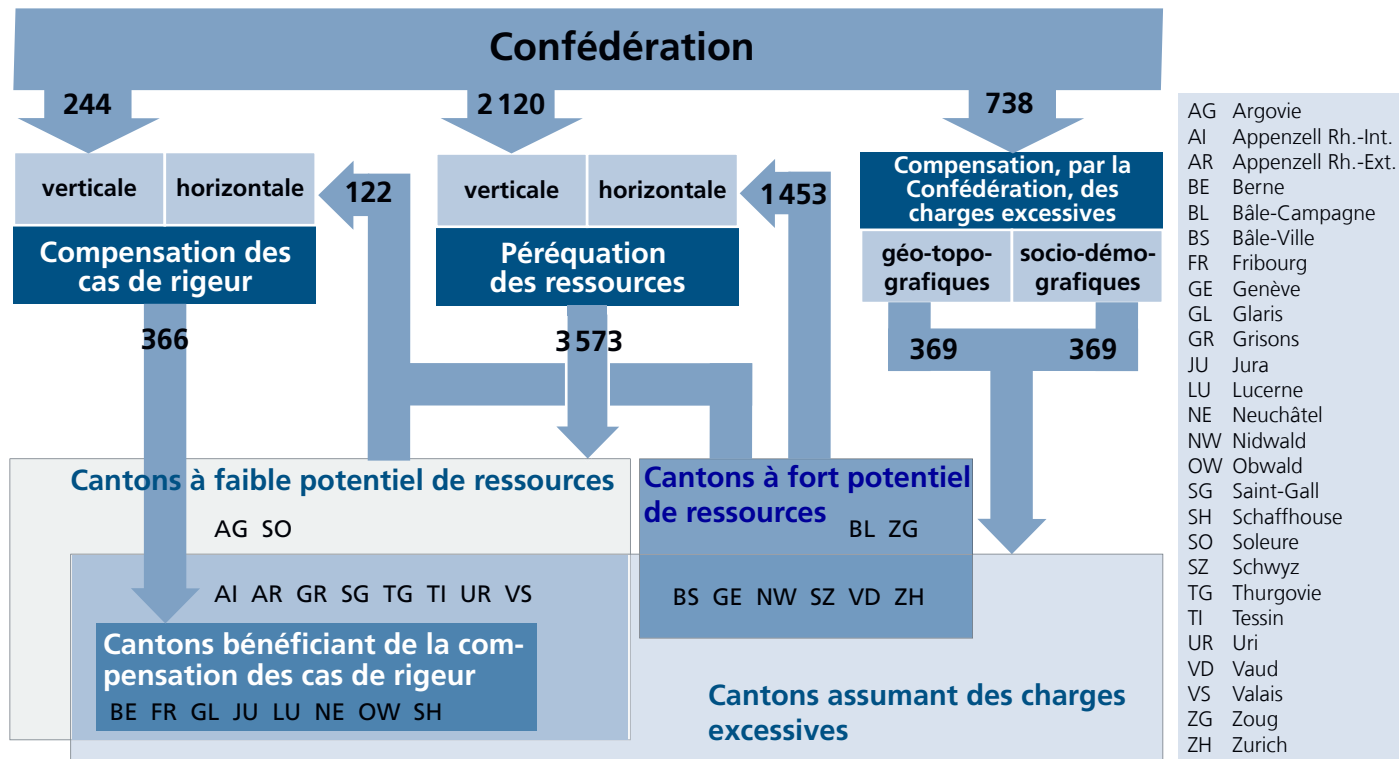


2.3 Flux financiers alimentant les trois fonds de péréquation

Les Chambres fédérales fixent tous les quatre ans, en tenant compte des résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le montant des contributions de la Confédération et des cantons pour la première année d'une période quadriennale. D'où la garantie d'un pilotage politique du système de péréquation. Le Conseil fédéral adapte le montant des paiements à effectuer pour les trois années suivantes. La reconduction de la péréquation des ressources dépend de l'évolution du potentiel de ressources, tandis que la compensation des charges est adaptée au renchérissement.

Flux financiers pour l'année de référence 2012

en mio. CHF



3 Impact au cours des premières années

Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets du nouveau système. Ce rapport analyse le degré de remplissage des objectifs durant la période écoulée et propose d'éventuelles mesures pour la période suivante. Le premier **rapport sur l'évaluation de l'efficacité** portait sur les années 2008 à 2011. Il n'a pas été possible de procéder, sur une aussi brève période d'observation, à une analyse approfondie du degré de remplissage des objectifs de la péréquation financière. Les principaux résultats de ce premier rapport sont les suivants:

- *Renforcement de l'autonomie financière des cantons*: suite à la réforme de la péréquation financière, la part des transferts affectés entre la Confédération et les cantons a fortement diminué, au profit des transferts non affectés. Il s'ensuit qu'aujourd'hui les cantons disposent de davantage de ressources non affectées qu'en 2008.
- *Réduction des disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière*: la péréquation des ressources atténue les disparités entre les cantons à fort ou à faible potentiel de ressources.
- *Maintien de la compétitivité fiscale*: la Suisse et les cantons sont toujours très compétitifs, tant sur le plan de la taxation des entreprises que de l'impôt sur le revenu. De plus, les cantons à fort potentiel de ressources sont parvenus à maintenir, voire à réduire encore la pression fiscale, malgré la charge financière induite par la nouvelle péréquation. L'objectif de maintenir des taux d'imposition compétitifs tant au niveau national qu'international est donc atteint.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: depuis l'introduction du nouveau système en 2008, l'objectif d'une dotation minimale par habitant de 85 % de la moyenne suisse, après compensation des cas de rigueur, a, pour l'essentiel, été atteint.
- *Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) ou socio-démographiques (CCS)*: la compensation des charges par la Confédération couvre en moyenne 12 % des charges excessives identifiées, le taux de compensation étant plus élevé pour la CCG que pour la CCS. Comme les conditions n'ont pas fondamentalement changé depuis l'introduction du nouveau système, la répartition égalitaire des ressources a été maintenue pour la prochaine période quadriennale, qui court de 2012 à 2015.

- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons:* faute de données statistiques, il est trop tôt pour tirer des conclusions quantitatives dans ce domaine. Des évaluations qualitatives montrent toutefois que le renforcement visé de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est en bonne voie.

Informations

Contact: Communication
Administration fédérale des finances AFF
Bundesgasse 3
3003 Berne
kommunikation@efv.admin.ch
Téléphone: +41 31 325 16 06

Données: Les tableaux avec les données actuelles sont disponible sur Internet

Infos: www.efv.admin.ch/finanzausgleich

Distribution: <https://www.bundespublikationen.admin.ch/fr.html?> Art. Nr. 601.010.F

Couverture: Johanna Schaible & Dimitra Charamanda

