



## Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT): en vigueur depuis le 1er janvier 2008.

### 1. Fédéralisme

Le fédéralisme suisse se distingue par deux particularités. D'une part, notre pays présente avec ses 26 cantons et ses quelque 2800 communes une structure territoriale extrêmement ramifiée. D'autre part, les cantons et les communes disposent de compétences étendues telles que l'autonomie financière et fiscale des cantons et l'autonomie communale.

Un fédéralisme aussi marqué comporte toute une série d'avantages. Parallèlement à la séparation classique – horizontale – des pouvoirs, il instaure des garde-fous par sa structure verticale. Il implique la délégation de compétences aux collectivités décentralisées, ce qui constitue en soi une protection efficace des minorités linguistiques et culturelles. Par ailleurs, la concurrence entre les cantons et entre les communes peut déboucher sur des solutions novatrices. Ainsi, il est souvent arrivé que certains cantons développent, mettent en œuvre et testent des solutions pionnières avant que celles-ci ne soient adoptées par d'autres cantons, voire même par le pays. En plus, un système fédéral est mieux à même de satisfaire les préférences régionales des citoyens qu'un système centralisé. Enfin, une saine concurrence fiscale et les instruments de la démocratie directe ont des effets modérateurs à la fois sur les activités et sur les dépenses publiques.

Or un fédéralisme aussi prononcé suppose aussi des écarts entre les collectivités publiques en matière de capacité économique et financière. Ainsi, pour diverses raisons, tous les cantons ne disposent pas des mêmes avantages face à la concurrence suisse ou internationale. Les régions périphériques notamment, de par leur éloignement des grands centres sont relativement peu attractives. Les facteurs topographiques et une population clairsemée y renchérissent en particulier la fourniture des biens et services publics. Mais les grandes villes sont aussi pénalisées: dans bien des secteurs, comme la prévoyance sociale ou la sécurité publique, elles sont confrontées à des charges accrues du fait de leur structure démographique et de leur fonction de centres de l'activité économique, sociale et politique. Pour toutes ces raisons, un système performant de péréquation financière est indispensable dans un Etat fédéral.

### 2. L'ancien système et ses lacunes

Le système de transferts entre la Confédération et les cantons qui était en vigueur jusqu'à la fin de 2007 était un produit de l'évolution historique et non l'expression d'un plan concerté. Son développement, qui remontait à la naissance de l'Etat fédéral, reflétait une tendance à la centralisation des tâches étatiques et au fédéralisme d'exécution qui en découle. Car comme la large autonomie dont disposent les cantons restreignait ses possibilités d'intervention directe, la Confédération a progressivement assorti de conditions ses subventions et formulé des exigences pour les tâches à exécuter. D'où une concentration croissante des compétences décisionnelles et du financement à l'échelon de la Confédération, tandis que les cantons devenaient toujours plus de simples organes d'exécution.

L'article constitutionnel de 1958 sur la péréquation financière ainsi que la loi fédérale adoptée l'année suivante formaient les bases juridiques des transferts aux cantons en fonction de la capacité financière de ces derniers. Presque tous les taux de subvention de la Confédération dépendaient, sous une forme ou une autre, de la capacité financière des cantons. Cette formule avait pour inconvénient qu'elle comportait de nombreuses mesures individuelles. Ainsi, les effets compensatoires d'un tel système n'étaient plus guère gérables.

S'agissant des transferts affectés, la plupart étaient liés à la capacité financière des cantons. Ainsi, grâce aux suppléments péréquatifs versés, les cantons à faible potentiel de ressources bénéficiaient de taux de subvention plus élevés que les cantons aisés. Bien qu'elle parte d'une bonne intention, cette pratique exposait spécialement les cantons financièrement faibles à des incitations inopportunes et donc à un emploi inefficace des ressources allouées. Au surplus, comme près de la moitié de la péréquation financière était liée à l'exécution de tâches fédérales et que, bien souvent, les subventions dépendaient des prestations complémentaires des cantons, ceux-ci étaient contraints d'augmenter leur budget pour obtenir davantage de paiements compensatoires. Les cantons à faible potentiel de ressources étaient tout particulièrement incités à accroître leurs activités étatiques et donc leur charge fiscale, ce qui les rendait d'autant moins attrayants.

Une autre lacune de l'ancien système tenait au mode de calcul de l'indice de capacité financière qui servait de base aux paiements compensatoires de la Confédération.

Les cantons à faible capacité financière étaient prisonniers d'un cercle vicieux. Rien d'étonnant donc à ce que, malgré son volume élevé, le système de transferts et de péréquation financière n'ait pas permis de diminuer les écarts d'ordre économique et financier entre les cantons.

### **3. Buts et instruments de la RPT**

La RPT vise à améliorer l'efficacité du système fédéral helvétique et les structures d'incitation qu'il comporte. A cet effet, les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons ont été désenchevêtrés autant que possible. Un système de péréquation entièrement nouveau dans sa conception a donc permis de corriger les incitations inopportunes de l'ancienne péréquation financière. Il a en premier lieu remplacé les suppléments péréquatifs affectés par des contributions à libre disposition, de manière à renforcer l'autonomie et la responsabilité des cantons et à permettre une utilisation des ressources plus conforme aux besoins de la population des régions. Ainsi, des conventions-programmes et des contributions forfaitaires ont débouché sur une exécution des tâches fédérales par les cantons. Par ailleurs, une réglementation accrue de la collaboration inter-cantonale dans l'exécution des tâches publiques permettra de réaliser des économies d'échelle et de réduire les effets d'externalités territoriales (*spillovers*).

Le système de la RPT repose par conséquent sur quatre piliers:

#### *1. Désenchevêtrement des tâches:*

Par le désenchevêtrement des tâches, la RPT a permis de mieux répartir les responsabilités. Ainsi, seule la Confédération répond par exemple des routes nationales, alors que la construction et l'exploitation de homes pour personnes handicapées, d'ateliers et d'écoles spéciales seront du seul ressort des cantons après une période transitoire de trois ans.

#### *2. Nouvelles formes de collaboration et de financement des tâches communes:*

De nombreuses tâches restent assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Plutôt que de subventionner des objets individuels en fonction des coûts occasionnés, la RPT privilégie des programmes pluriannuels et des accords assortis d'objectifs, ainsi que des subventions globales ou forfaitaires. La conduite stratégique incombe à la

Confédération, tandis que les cantons ont la responsabilité opérationnelle. En outre, un renforcement des contrôles doit garantir la qualité des prestations fournies. Les suppléments péréquatifs de l'ancien système sont abandonnés et redistribués aux cantons de manière non affectée dans le cadre d'un nouveau système de péréquation (voir ci-dessous).

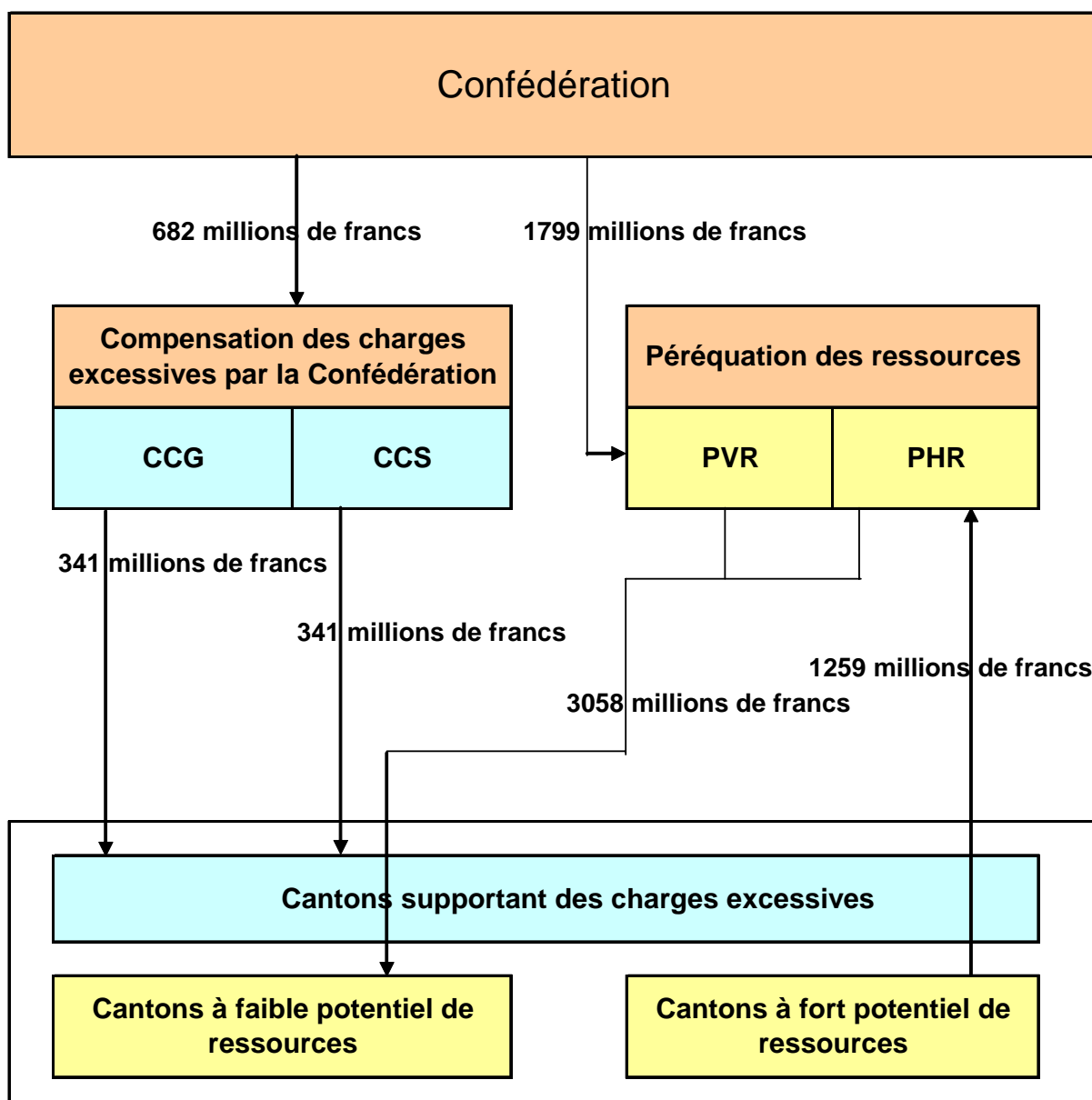
### *3. Collaboration intercantonale assortie d'une péréquation des charges:*

En raison de la mobilité croissante des entreprises, de la main d'œuvre et de la population résidente, les espaces économiques et sociaux coïncident toujours plus rarement avec les frontières cantonales. D'où le risque de négliger des économies d'échelle dans l'accomplissement des tâches étatiques ou de créer des effets d'externalités territoriales (par ex. dans le domaine culturel ou dans le trafic d'agglomération). La RPT renforce la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les cantons sont amenés à conclure, sur la base d'un accord-cadre intercantonal (ACI), des conventions sur l'achat réciproque ou la production commune de prestations étatiques. La Confédération s'en tiendra à un rôle d'arbitrage. Sur demande des cantons concernés, elle est habilitée à contraindre les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges.

### *4. Nouveau système de péréquation:*

La RPT renonce aux suppléments péréquatifs ainsi qu'à tout échelonnement en fonction de la capacité financière de la part des cantons aux recettes fédérales et aux bénéfices de la Banque nationale. La péréquation financière, qui ne comprend que des moyens non affectés, établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (indemnisation des charges excessives). La péréquation des ressources se base sur le nouvel indice des ressources reflétant les potentiels de ressources pouvant être exploités du point de vue fiscal. Elle est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). Quant à la compensation des charges, qui englobe des facteurs géo-topographiques et des facteurs socio-démographiques, la Confédération en assume le financement intégral. Tandis que la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques corrige les charges excessives dues à l'habitat dispersé, à la faible densité de population ainsi qu'au facteur d'altitude des cantons périphériques, la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques bénéficie avant tout aux cantons urbains. Il s'agit pour ces derniers d'une indemnisation des charges excessives imputables à la surreprésentation de certains groupes de population ou à leur fonction de ville-centre. La figure 1 représente schématiquement le nouveau système de péréquation. Les valeurs de base indiquées pour les différents éléments de la péréquation correspondent aux contributions annuelles que le Parlement a approuvées au cours de la session d'été 2007 pour la période 2008-2011. Le Parlement décide tous les quatre ans de la dotation des instruments de péréquation, en tenant compte d'un rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Figure 1 Le nouveau système de péréquation entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008



CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques  
 CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques  
 PHR = péréquation horizontale des ressources  
 PVR = péréquation verticale des ressources

Les gains d'efficacité et de productivité escomptés concernent aussi bien la Confédération que les cantons. Ainsi, le désenchevêtrement des tâches permet de supprimer les doublons pour de nombreuses prestations étatiques, de regrouper certaines compétences et d'écarter les incitations inopportunes. En particulier la disparition des subventions affectées à des objets déterminés fait que les cantons fournissent des prestations étatiques moins en fonction du subventionnement fédéral que des besoins réels de leurs habitants. Quant aux tâches qui restent communes, l'introduction de conventions-programmes permet une utilisation mieux ciblée des deniers de la Confédération. En même temps, les cantons ont davantage d'autonomie pour concrétiser leurs projets. En outre, le remplacement des suppléments péréquatifs par des paiements compensatoires non affectés rompt le cercle dans lequel les cantons étaient pris, puisqu'ils n'ont plus à « acheter » par des prestations propres une part substantielle desdits paiements compensatoires. Enfin, les nouveaux instruments de la collaboration intercantonale créent un cadre propice à une indemnisation équitable des prestations acquises.