

Aperçu de la RPT

1. Système actuel et lacunes

Le fédéralisme suisse se distingue par deux particularités. D'une part, notre pays présente avec ses 26 cantons et ses quelque 2900 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 par l'ensemble du pays. Au surplus, 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 utilisés jusqu'aux échelons inférieurs de l'Etat ont des effets modérateurs à la fois sur les activités et les dépenses publiques.

Or un fédéralisme aussi prononcé que celui que connaît la Suisse suppose aussi des écarts de capacité économique et financière entre les collectivités publiques. 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 attrayantes. 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.

Tel qu'il se présente aujourd'hui, le système de transferts entre la Confédération et les cantons est un produit de l'évolution historique et non l'expression d'un plan concerté. Son évolution, qui remonte à la naissance de l'Etat fédéral, reflète une double tendance à la centralisation des tâches étatiques et au renforcement du fédéralisme d'exécution. Car comme les vastes compétences dont disposent les cantons restreignaient 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 forment les bases juridiques des transferts aux cantons en fonction de la capacité financière de ces derniers. A l'heure actuelle, presque tous les taux de subvention de la Confédération dépendent, sous une forme ou une autre, de la capacité financière des cantons. Cette formule a pour inconvénient qu'elle comporte plus de 50 mesures individuelles. Aussi les effets compensatoires d'un tel système ne sont-ils plus guère gérables.

En 2001, les transferts financiers entre la Confédération et les cantons avoisinaient 17,2 milliards de francs. La majeure partie (11,2 milliards) consistait en aides financières et en indemnités allouées par la Confédération aux cantons. Ces transferts sont en général affectés, en d'autres termes ils sont liés à l'exécution de tâches spécifiques et doivent être complétés par certaines prestations financières des cantons. Par ailleurs, les cantons reçoivent près de 3,8 milliards de francs sous forme de quote-part aux recettes fédérales. Cette manne comprend notamment 30 % du produit de l'impôt fédéral direct et 10 % du produit de l'impôt anticipé. Quant aux 2,2 milliards de transferts restants, ils représentent les contributions financières des cantons aux assurances sociales de la Confédération (AVS et AI).

Alors même que les transferts atteignent un volume élevé, seuls 2,3 milliards de francs sont redistribués en fonction de la capacité financière des cantons. L'effet péréquatif du système est donc relativement faible. Et la part élevée des subventions affectées soulève des problèmes d'ordre économique. En effet, ces subventions réduisent indirectement le coût de production des prestations étatiques au profit des cantons, ce qui est censé inciter ces derniers à développer ces prestations ou tout au moins à les offrir. Concrètement, les subventions affectées créent toutefois souvent des incitations malencontreuses, qui se traduisent par exemple par une cherté excessive ou par une croissance des prestations au-delà des besoins de la population régionale. D'où un usage inefficace des deniers publics.

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

Une autre lacune du système actuel tient au mode de calcul de l'indice de capacité financière qui sert aujourd'hui de base aux paiements compensatoires de la Confédération. L'indice de la capacité financière est composé des quatre coefficients ci-après:

- *revenu cantonal*: revenu cantonal par habitant;
- *force fiscale*: recettes fiscales des cantons et des communes par habitant, pondérées par l'indice de la charge fiscale globale de chaque canton;
- *charge fiscale*: indice, inversement proportionnel, de la charge fiscale représentée par tous les impôts cantonaux et communaux;

- *indice «zone de montagne»*: moyenne entre la part en pour-cent de la surface cultivable non située en région de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable et le nombre d'habitants par km² de surface productive.

Le revenu cantonal et la capacité fiscale déterminent la capacité économique du canton et forment le volet des revenus de l'indice de capacité financière, le volet des charges de cet indice étant constitué par la charge fiscale et l'indice «zone de montagne».

L'indice de capacité financière est notamment controversé à cause de l'indice de la charge fiscale qu'il renferme. En effet, un canton affichant une charge fiscale élevée bénéficiera globalement de paiements compensatoires plus élevés qu'un canton à moindre charge fiscale. Les cantons à faible potentiel de ressources sont dès lors tentés d'améliorer leur situation économique et financière moins par leurs propres efforts qu'en recourant aux subventions fédérales.

Les cantons à faible capacité financière sont actuellement 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.

2. 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, il importe de désenchevêtrer autant que possible les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons. Un système de péréquation entièrement nouveau dans sa conception doit donc permettre de corriger les incitations inopportunes de la péréquation financière actuelle. Il mise en premier lieu sur le remplacement des 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 doivent déboucher sur une exécution mieux ciblée des tâches fédérales par les cantons. Par ailleurs, une réglementation accrue de la collaboration intercantonale dans l'exécution des tâches publiques permettra de réaliser des économies d'échelle et de réduire les effets d'externalités territoriales (*spillovers*). Le concept de la RPT repose par conséquent sur quatre piliers:

1. Désenchevêtrement des tâches:

Le désenchevêtrement des tâches par la RPT porte sur un montant avoisinant 5 milliards de francs, soit 35 % environ des transferts affectés entre la Confédération et les cantons. Concrètement, des tâches étatiques d'une valeur de 3 milliards de francs, réalisées aujourd'hui conjointement, seront du seul ressort de la Confédération, tandis que les cantons répondront désormais seuls de tâches entraînant des dépenses de 2 milliards de francs.

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

De nombreuses tâches resteront assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Mais plutôt que de subventionner des objets individuels en fonction des coûts occasionnés, il convient de privilégier des programmes pluriannuels et des accords assortis d'objectifs, ainsi que des subventions globales ou forfaitaires. La conduite stratégique incombera à la Confédération, tandis que les cantons auront la responsabilité

opérationnelle. En outre, un renforcement des contrôles doit garantir la qualité des prestations fournies. L'abandon des suppléments péréquatifs libère une enveloppe de près de 1 milliard de francs, redistribuée aux cantons de manière non affectée dans le cadre d'un nouveau système de péréquation.

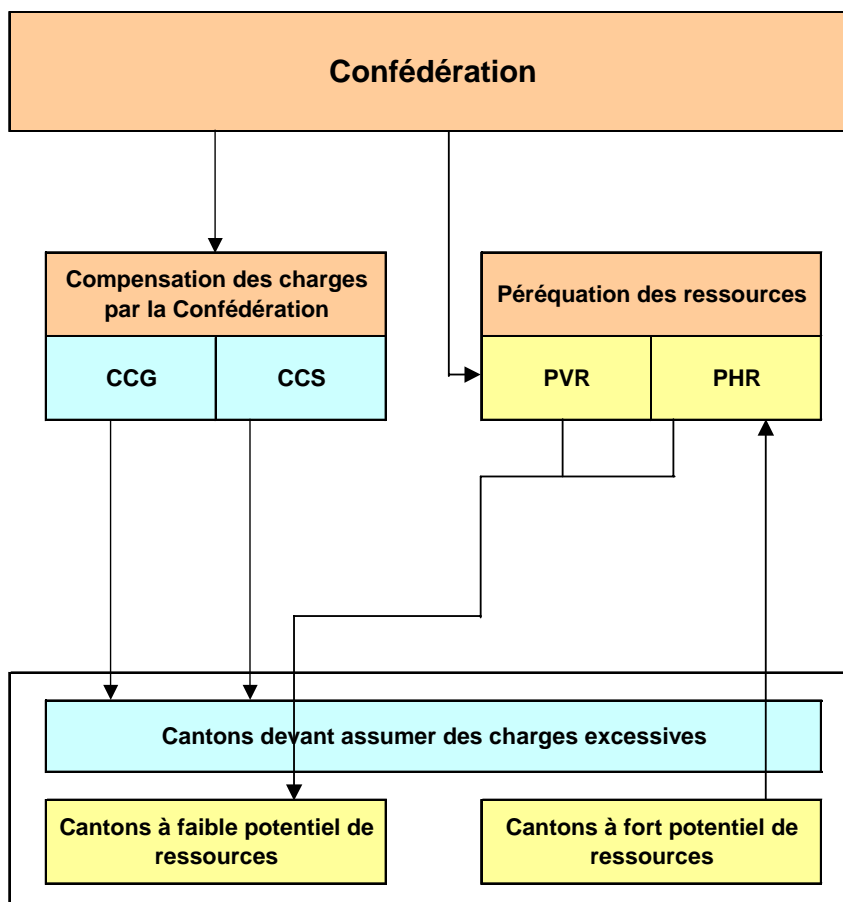
2. Collaboration intercantonale assortie d'une péréquation des charges:

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 (p. ex. dans le domaine culturel ou dans le trafic d'agglomération). La RPT prévoit donc une institutionnalisation accrue de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les cantons seront 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 intéressés, elle sera habilitée à contraindre les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges.

3. 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 plus désormais que des moyens non affectés, établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (indemnisation des charges excessives). La péréquation des ressources se basera 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, elle englobe des facteurs géo-topographiques et des facteurs socio-démographiques, et 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 indiquées sont tirées de modèles de calcul qui concernent les années 2001/2002. 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 de la RPT



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

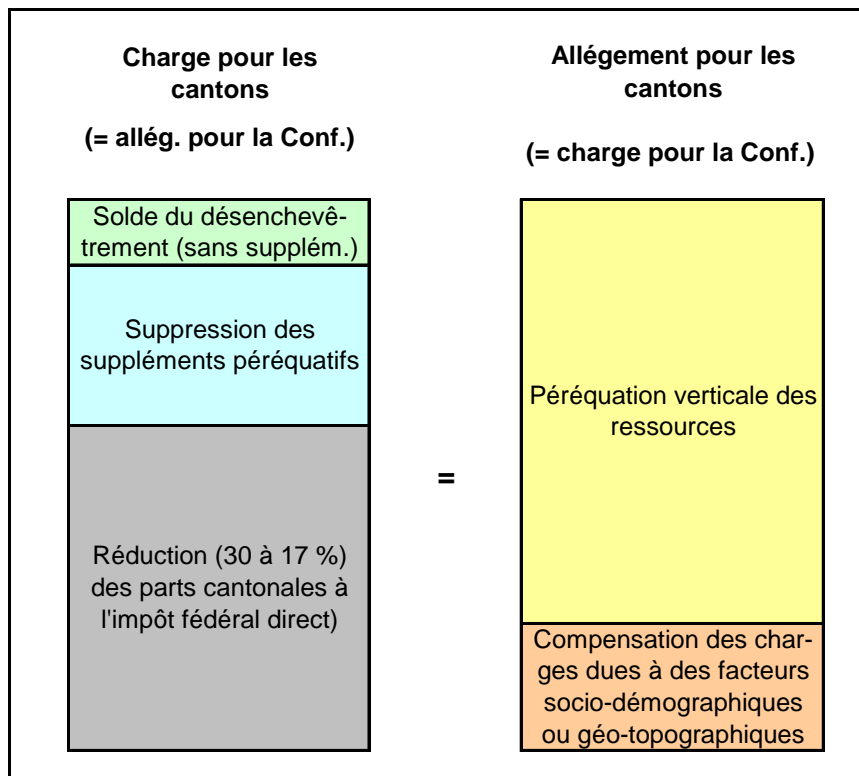
Les gains d'efficacité et d'efficience escomptés concernent aussi bien la Confédération que les cantons. Ainsi, le désenchevêtrement des tâches permettra de supprimer les doublons pour de nombreuses prestations étatiques, de regrouper certaines compétences et d'écartier les incitations inopportunes. En d'autres termes, le volume de prestations fournies actuellement sera assuré à moindre coût. En particulier, la disparition des subventions affectées à des objets déterminés fait que les cantons fourniront 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 doit permettre une utilisation mieux ciblée des deniers de la Confédération. En même temps, les cantons auront davantage d'autonomie pour concrétiser leurs projets. En outre, le remplacement des suppléments péréquatifs par des paiements compensatoires non affectés les libère de leur prison dorée, puisqu'ils n'auront 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 l'indemnisation équitable des prestations acquises.

3. Mécanismes de base de la RPT

La RPT modifie de nombreux transferts financiers entre la Confédération et les cantons. Or la Confédération et les cantons entendent aménager le passage à la RPT de manière à

éviter toute incidence sur leur budget.¹ Autrement dit, les charges et allègements générés au niveau cantonal ou fédéral par le changement de système doivent se compenser globalement. Les nouveaux instruments de la péréquation visent précisément à compenser la charge qu'occasionne pour les cantons l'abandon du système en place.

Figure 2 Neutralité budgétaire du passage à la RPT



La figure 2 illustre le passage budgétairement neutre à la RPT. Sur la gauche du graphique apparaissent les éléments de la RPT qui marquent une rupture avec le système en place, tout en générant globalement des flux financiers entre la Confédération et les cantons. Ces éléments comprennent le solde résultant du désenchevêtrement des tâches, la suppression des suppléments péréquatifs et le passage de la part des cantons à l'impôt fédéral direct de 30 à 17 %. Sur la droite apparaissent les éléments du nouveau système de péréquation qui consistent en nouveaux apports financiers de la Confédération aux cantons.

Les éléments qui ne génèrent que des transferts horizontaux entre cantons n'apparaissent pas sur ces tableaux. Car même s'ils entraînent des charges ou un allègement pour le canton concerné, ils ne changent globalement rien aux rapports entre la Confédération et les cantons. Ces éléments comprennent par exemple l'échelonnement actuel de la part des cantons à l'impôt anticipé et aux bénéfices de la Banque nationale en fonction de la capacité financière ainsi que – dans le nouveau système – la péréquation horizontale des ressources.

La neutralité budgétaire du passage à la RPT signifie que le nouveau système de péréquation doit redistribuer un montant correspondant à la somme des trois éléments

¹ Une exception est prévue, à savoir la compensation limitée dans le temps des cas de rigueur, laquelle garantit qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne recevra moins d'argent que sous l'ancien système suite au passage à la RPT. Elle est financée à hauteur de 2/3 par la Confédération et de 1/3 par les cantons, et grèvera ainsi temporairement les finances fédérales.

décrits plus haut (solde du désenchevêtrement des tâches, suppression des suppléments péréquatifs, réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct). Autrement dit, le volet désenchevêtrement de la RPT ne peut être évalué en faisant abstraction de ses retombées sur le nouveau système de péréquation. A titre d'exemple, de nouvelles mesures de désenchevêtrement qui alourdiraient la charge des cantons augmenteraient d'autant le volume de la péréquation. Les principaux bénéficiaires en seraient les cantons à faible potentiel de ressources et ceux qui présentent des charges excessives. Inversement, la suppression de telles mesures amputerait la somme consacrée à la péréquation. Dans un tel scénario, les cantons à faible potentiel de ressources ou qui affichent des charges excessives seraient pénalisés.

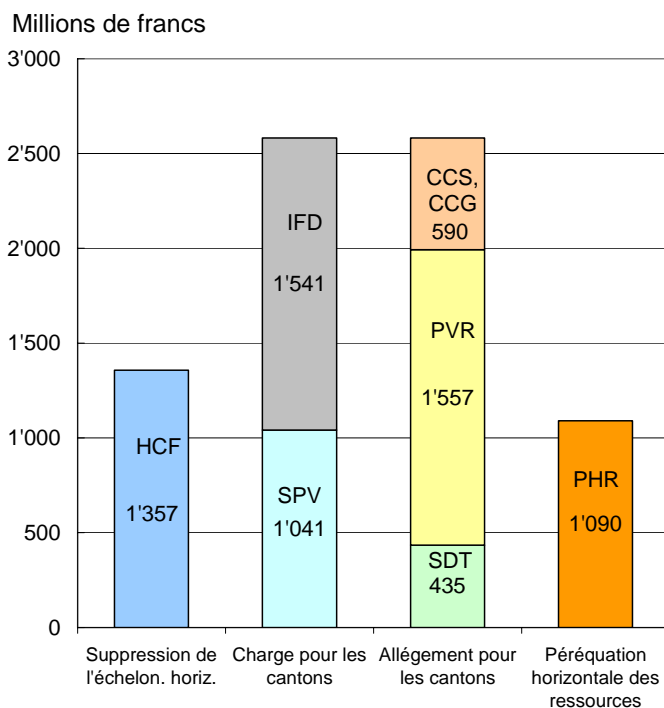
La figure 3 montre le bilan global qui aurait résulté du passage à la RPT pour les années 2001 et 2002. Ces projections illustrent l'impact financier qu'aurait eu la RPT si elle était entrée en vigueur en 2001. Elles se fondent sur les mêmes paramètres que le bilan global du premier message concernant la RPT en ce qui concerne la dotation et le financement des nouveaux instruments de péréquation. Selon ces données, la péréquation verticale des ressources s'élève à 72,5 %, la compensation des charges géo-topographiques et la compensation des charges socio-démographiques atteignent chacune 13,75 % du volume global de péréquation dont dispose la Confédération. Dans la compensation des charges socio-démographiques, deux tiers du volume de péréquation sont destinés à compenser les charges excessives de la structure démographique et un tiers de ce volume est destiné à compenser les charges excessives des villes-centres. Le rapport entre la péréquation horizontale et la péréquation verticale est de 70 %, la quote-part cantonale à l'impôt fédéral direct passant de 30 à 17 %.

Du côté des charges subies par les cantons, l'abandon des suppléments péréquatifs se monte à 1,041 milliard de francs, et la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct à 1,541 milliard. En revanche, le désenchevêtrement des tâches (sans les suppléments péréquatifs) apporte aux cantons un allègement de 435 millions de francs. Au total, l'abandon de l'ancien système de transferts occasionne donc pour les cantons un surcroît de charges de 2,147 milliards de francs. Pour préserver la neutralité budgétaire, cette somme est entièrement consacrée à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. Dans l'hypothèse où la clé de répartition de cette somme entre les divers instruments péréquatifs correspondrait au modèle de calcul du premier message concernant la RPT, il en résulte 1,557 milliard de francs pour la péréquation verticale des ressources et 590 millions pour la compensation des charges.

Bien que la péréquation horizontale des ressources n'affecte pas globalement les transferts de charges entre la Confédération et les cantons, elle dépend indirectement du montant du désenchevêtrement des tâches et de la dotation de la péréquation verticale des ressources. En conséquence, le législateur a fixé dans la Constitution une fourchette pour les rapports entre péréquation horizontale et péréquation verticale des ressources. Le volume de la péréquation horizontale doit équivaloir au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % du volume de la péréquation verticale. Si l'on part d'un rapport de 70 % – chiffre correspondant au modèle de calcul du premier message RPT –, le volume de la péréquation horizontale s'élève à 1,090 milliard de francs. D'où une péréquation totale des ressources de 2,6 milliards de francs et un volume global – compensation des charges comprise – de 3,2 milliards de francs.

Figure 3 Incidences financières du passage à la RPT

Modélisation pour 2001/2002



Légende:

- HCF = suppression de l'échelonnement horiz. de la capacité financière
- IFD = réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct
- SPV = suppression des suppléments péréquatifs verticaux
- SDT = solde du désenchevêtrement des tâches
- CCS = compensation des charges dues à des facteurs socio-démogr.
- CCG = compensation des charges dues à des facteurs géo-topogr.
- PVR = péréquation verticale des ressources
- PHR = péréquation horizontale des ressources

La figure 3 présente tout à gauche l'échelonnement en fonction de la capacité financière des cantons (péréquation horizontale) qui se chiffre à 1,4 milliard de francs et que la RPT prévoit d'abandonner. Le nouveau système de péréquation et en particulier la nouvelle péréquation horizontale des ressources ne sont pas directement comparables à ce système d'échelonnement. En effet, avec le système actuel d'échelonnement horizontal, certains cantons à faible potentiel de ressources font également partie des cantons payeurs en chiffres nets. En outre, avec le système en vigueur, des cantons à forte capacité financière reçoivent aussi des suppléments péréquatifs verticaux, ce qui compense en partie leur contribution horizontale.

Le tableau 1 établit une comparaison entre le modèle de calcul pour 2001/2002 et celui du premier message, qui se réfère aux années 1998/1999. La première ligne indique que, dans le modèle de calcul de 1998/1999, le désenchevêtrement des tâches aurait abouti à un allègement plus faible qu'en 2001/2002. En revanche, la charge due à l'abandon des suppléments péréquatifs verticaux aurait été plus lourde pour les cantons en 2001/2002. En outre, la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct est nettement plus forte en 2001/2002. Au total, la dotation des nouveaux instruments péréquatifs reste donc à peu près constante. En ce qui concerne la redistribution, les deux modèles de calcul partent des

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

mêmes hypothèses: 72,5 % du montant disponible sont consacrés à la péréquation verticale des ressources, alors que chacun des deux fonds servant à la compensation des charges est alimenté par une part de 13,75 % de ce montant.

Tableau 1 Transferts de charges financières entre la Confédération et les cantons

Comparaison des modèles de calcul pour les années 1998/99 (message) et 2001/02 (en milliers de francs)

+ = charge / - = allègement des cantons

	1998/1999	2001/2002
Solde du désenchevêtrement (sans suppléments péréquatifs)	-155'333	-434'700
Suppression des suppléments péréquatifs	817'234	1'041'209
Réduction à 17% des parts cantonales à l'impôt fédéral direct	1'319'518	1'540'746
Charge des cantons (=allègement de la Confédération)	1'981'420	2'147'255
Péréquation verticale des ressources	-1'431'419	-1'556'760
Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques	-275'000	-295'248
Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques	-275'000	-295'248
Allègement des cantons (=charge de la Confédération)	-1'981'419	-2'147'255
Solde Confédération - cantons (sans compensation des cas de rigueur)	0	0