

Préparatifs et pierres d'angle

Contexte initial

Jusqu'au début des années 90, il n'existait aucun bilan d'efficacité de la péréquation financière entre Confédération et cantons. On peut donner deux raisons à cela: d'une part, la multitude des mesures particulières, guère coordonnées, qui rend difficile une vision d'ensemble; d'autre part, l'absence d'objectifs généraux qui auraient permis une analyse.

Considérant toutefois que la péréquation financière absorbait depuis un certain temps des moyens importants, l'Administration fédérale des finances (AFF), en tant qu'office responsable, a procédé à un examen de l'efficacité du système. Dans cette optique, un bilan complet de la péréquation financière, comprenant tous les transferts entre la Confédération et les cantons, a été publié pour la première fois en 1991.

Les résultats de ce bilan ont fait l'effet d'une douche froide:

- Quand bien même les versements liés à la capacité financière des cantons avaient fortement augmenté en valeur réelle depuis 1970, l'écart entre les capacités financières cantonales s'est sensiblement creusé.
- Cette situation était due, outre à la croissance économique dans l'ensemble positive, également à l'évolution de la part liée à la capacité financière des versements de transfert entre Confédération et cantons, part qui prédomine sensiblement aujourd'hui à près de 75% et qui s'est développée - notamment en raison de la dynamique de la part cantonale à l'impôt fédéral direct - progressivement au profit des cantons à fort potentiel de ressources.

Le bilan de la péréquation financière de 1991 avait déjà incité à tenir compte, lors des travaux de réformes, non seulement de la péréquation financière au sens strict, mais également de la répartition des tâches.

La cadre d'orientation de 1992

Dans sa prise de position sur le bilan de la péréquation financière de 1991, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a confirmé les résultats et les conséquences de l'analyse. Sur cette base, elle a par ailleurs développé un concept de nouvelle ligne directrice de la péréquation financière, le fameux "Cadre d'orientation" de l'automne 1992.

Le cadre d'orientation cherchait avant tout à assurer un engagement efficace des moyens. Ceci devait intervenir en premier lieu par le biais d'objectifs clairs pour la péréquation financière et par une gestion adéquate et ciblée des moyens.

Le cadre d'orientation mentionnait en outre d'autres objectifs, notamment la possibilité de maîtriser politiquement la péréquation financière, ainsi qu'une transparence maximale du système. Raison pour laquelle il a été proposé une refonte complète du système existant. La péréquation financière devait désormais ne comprendre plus que trois instruments:

Département fédéral des finances DFF
Bundesgasse 3
3003 Berne
Tél. +41 (0)31 322 60 33
Fax +41 (0)31 323 38 52

Conférence des Gouvernements cantonaux
Amthausgasse 3, Case postale 444
3000 Berne 7
Tél. +41 (0)31 320 30 00
Fax +41 (0)31 320 30 20
www.cdc.ch

- Une compensation des charges par la Confédération pour des tâches spéciales ou pour des charges excessives que seuls certains cantons doivent supporter.
- Une compensation des charges entre les cantons interdépendants d'une même région.
- Une péréquation des capacités contributives entre les cantons.

L'expertise financière de 1994

Certains constats ressortant du bilan de la péréquation financière et du cadre d'orientation ont nécessité encore une clarification scientifique. La refonte souhaitée de la péréquation financière ne concernait en effet pas seulement les transferts financiers, mais également l'organisation de l'exécution des tâches au sein de l'Etat fédéral. L'AFF et la CDF ont donc estimé indispensable de procéder à une analyse scientifique quant à la nécessité d'un changement de système plus profond. L'AFF et la CDF ont dès lors donné en mandat une expertise scientifique. Concernant le système de transferts entre Confédération et cantons, cette expertise a mis en évidence les défauts majeurs suivants:

- Confusion des objectifs d'efficacité et de redistribution
- Organisation trop centralisée
- Inefficacité de la structure et de l'organisation des transferts

Partant de ce diagnostic, l'expertise confirmait la nécessité d'une réforme en profondeur du système suisse des transferts financiers. Compte tenu des défauts constatés, la réforme devait se baser sur les approches suivantes:

- Séparation des aides financières et des indemnités de l'indice de capacité financière
- Organisation des parts cantonales aux recettes fédérales davantage sous la forme de transferts indépendants de la capacité financière.
- Développement de la compensation des charges interrégionale ou régionale
- Amélioration de l'organisation des aides financières et des indemnités.

Rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière (NPF)

A fin 1994, le Conseil fédéral a mis sur pied une organisation de projet, composée de représentants de la Confédération et des cantons, chargée d'élaborer un concept sur les moyens de remédier aux défauts du système de la péréquation financière. Le résultat de ces travaux a été présenté en 1996, dans le Rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière NPF (le projet ne prendra le nom de RPT qu'en automne 2000). En résumé, les propositions de réforme les plus importantes contenues dans ce rapport sont:

- L'organisation des tâches entre Confédération et cantons doit s'inspirer de manière la plus conséquente possible du principe de subsidiarité. Dans ce cadre, les tâches cantonales doivent en principe être financées par les cantons, les tâches fédérales par la Confédération.
- En vue d'obtenir une efficacité optimale des prestations étatiques, il faut développer la collaboration intercantonale et établir une compensation des charges intercantionales en faveur des cantons qui fournissent des prestations dont profitent également d'autres cantons.
- Pour renforcer leur capacité d'action politique au niveau financier et institutionnel, les cantons doivent pouvoir obtenir beaucoup plus de moyens dont ils disposent li-

brement. Raison pour laquelle il est souvent préconisé de remplacer les transferts affectés de la Confédération aux cantons par des transferts non affectés.

- L'élément central du projet global de réforme réside dans l'introduction d'une péréquation des ressources politiquement maîtrisable et qui doit minimiser les écarts dans la capacité financière des cantons.

Résultats de la première consultation

Dans le cadre de la première consultation réalisée en 1996, le Rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière a reçu un écho largement positif. Seuls le parti socialiste (PS) ainsi que l'Union syndicale suisse (USS) ont fait part de leur scepticisme, voire de leur rejet, quant à l'orientation générale de la réforme. La très grande majorité des réponses à la consultation invite le Conseil fédéral à poursuivre les travaux et à concrétiser les principes mis en discussion.

Approfondissement et concrétisation des lignes directrices

Partant des résultats de la consultation sur les lignes directrices de la RPT, le Conseil fédéral a chargé une organisation de projet élargie, à nouveau composée paritairement de représentants fédéraux et cantonaux, de concrétiser le concept. Dans le cadre de ses travaux, l'organisation de projet devait tenir compte des principes directeurs matériels que le Conseil fédéral avait adoptés par décision du 23 octobre 1996, sur la base des résultats de la consultation. Cette décision portait sur les points suivants:

- Le concept de base de la RPT, proposé par l'organisation de projet, doit être intégralement approfondi. Aucun domaine de tâches ne doit être exclu de ces travaux.
- Le désenchevêtrement des tâches et des compétences doit respecter, dans la mesure du possible, le principe de subsidiarité.
- Les compétences de la Confédération et des cantons, ainsi que les flux financiers qui en dépendent, doivent être désenchevêtrés autant que possible. Si l'attribution d'une compétence exclusive à la Confédération ou aux cantons s'avère inopportune, il faut examiner un désenchevêtrement partiel au sens où certains aspects des tâches en question sont confiés à la Confédération et d'autres aux cantons.
- Si un domaine reste une tâche commune de la Confédération et des cantons, il faut - partant d'une collaboration d'ordre partenarial - définir les rôles des deux partenaires et en tirer les formes de collaboration adéquates.
- Il faut mettre en évidence les domaines pour lesquels la collaboration intercantonale doit être renforcée à titre d'alternative à l'engagement actuel de la Confédération. Dans ce contexte, il faut également étudier plus précisément les instruments permettant une compensation des charges juste et efficace.
- La péréquation financière au sens strict doit être conçue de manière plus ciblée et plus efficace.

Cette seconde organisation de projet élargie comprenait un "Conseil de direction politique", composé de membres du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux, un "Organe directeur", chargé des questions stratégiques, une direction de projet à plein temps, responsable du développement opérationnel du projet, ainsi que huit groupes de projet, également composés paritairement de représentants fédéraux et cantonaux, qui devaient procéder aux travaux d'approfondissement effectifs.

La coordination entre les cantons était assurée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Cette dernière a alors bénéficié du soutien de la CDF pour les questions politico-financières, et le Groupe d'étude pour les finances cantonales (FkF) a été associé aux travaux opérationnels au sein des divers groupes de travail. Les villes et les communes ne se sont, cette fois, plus contenté uniquement de faire entendre leur voix à l'occasion d'auditions - comme ce fut le cas lors de l'élaboration des lignes directrices -, mais ont été directement associées aux travaux, aussi bien au sein de l'Organe directeur (avec le statut d'observatrices) que dans les divers groupes de travail.

Le rapport final de l'organisation de projet élargie a été présenté au Conseil fédéral et mis en consultation en avril 1999.

Le rapport a obtenu un écho généralement positif. Les cantons, les partis bourgeois, les organisations importantes de l'économie ont soutenu le projet, alors que la gauche (PS et syndicats) le rejetait.

Message du Conseil fédéral et débats au Parlement

Suite à la consultation, le Conseil fédéral a élaboré le premier message concernant la RPT (modifications constitutionnelles et loi sur la péréquation financière). Les cantons ont été largement associés à l'élaboration de ce message qu'ils ont salué à sa parution, le 14 novembre 2001.

Entre février et septembre 2002, le projet RPT est traité par la Commission ad hoc du Conseil des Etats (15 membres). L'affaire est transmise au plénum pour la session d'automne 2002. Le projet est généralement bien accueilli. La ligne directrice de la réforme, soit renforcer le fédéralisme au moyen d'instruments innovateurs et maîtrisables, a recueilli une large approbation. Au vote final du 3 octobre 2003, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté fédéral concernant la RPT (modifications constitutionnelles) par 38 voix contre 2 et la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) par 38 voix contre 3.

Le projet est débattu ensuite par la Commission ad hoc du Conseil national (27 membres) à titre de deuxième conseil, puis soumis au plénum pour la session d'été 2003. Les conseillères et conseillers nationaux des partis bourgeois ont salué à une large majorité le projet, alors que la gauche s'est montrée résolument sceptique. Cette dernière craignait avant tout que le retrait de la Confédération du domaine des mesures collectives AI actuelles (home pour handicapés et ateliers protégés) puisse entraîner des différences de réglementation entre les cantons ou un démantèlement des prestations. Au vote final du 3 octobre 2003, le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral concernant la RPT (modifications constitutionnelles) par 126 voix contre 54 et la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) par 121 voix contre 52.

L'intégralité des débats parlementaires est disponible sur le site internet du Parlement fédéral, à l'adresse www.parlament.ch/f/do-finanzausgleich.

A l'occasion des débats au Parlement, le Conseil fédéral a indiqué qu'il présenterait la législation d'exécution en lien avec le projet encore avant la votation populaire sur le premier volet de la RPT. Cette promesse a été tenue, puisque le rapport de consultation y relatif a été publié en septembre 2004. Ce rapport détaille en toute transparence les modifications visées au niveau de la loi, contredisant en cela l'argument selon lequel la population serait amenée à voter sur ce projet "les yeux fermés".

Annexe

Étapes de la concertation des cantons sur la RPT

1991	Rapport de l'Administration fédérale des finances (AFF) sur l'efficacité de la péréquation financière
Automne 1992	Rapport de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF): "Cadre d'orientation de 1992"
Mi 1994	Mise sur pied d'une organisation de projet, chapeauté conjointement par le Département fédéral des finances (DFF) et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)
1er février 1996	Publication du rapport "Lignes directrices" par l'organisation de projet commune du DFF et de la CDF
1996	Consultation sur le rapport concernant les lignes directrices
Fin 1996	Mandat de concrétisation du concept confié à une organisation de projet élargie, composée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons
	Reprise de la fonction de coordination générale par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et délégation d'un collaborateur à plein temps de la CdC dans la direction de projet
31 mars 1999	Publication du rapport "Concrétisation des lignes directrices" par l'organisation de projet paritaire
1999	Consultation sur le rapport de concrétisation
17 mars 2000	Prise de connaissance du déroulement de la procédure de consultation par l'Assemblée plénière de la CdC (AP CdC)
Été 2000	Apurement de l'Accord-cadre intercantonal (ACI)
6 octobre 2000	Décision de l'AP CdC sur la suite de la procédure Il est décidé que les cantons lanceront le processus de ratification de l'ACI après adoption du projet global RPT par les Chambres fédérales et des adaptations éventuellement nécessaires.

Début novembre 2000	Vingt-deux gouvernements cantonaux (tous excepté FR, AI, NE et GE) s'engagent par écrit à „parapher l'Accord-cadre intercantonal sous réserve de la ratification par le Parlement cantonal et à la condition que le paquet global RPT à adopter par le Conseil de direction politique à l'attention du Conseil fédéral paraisse acceptable.“
21 juin 2001	Adoption des résultats du projet par l'AP CdC en présence du conseiller fédéral Villiger. Les cantons cautionnent le projet RPT par 20 voix contre 2 (GE, ZG) et 4 abstentions (AG, JU, NE, ZH).
5 octobre 2001	Décision de l'AP CdC de régler la procédure de règlement des différends dans l'ACI. Prise de connaissance du projet du 1er message RPT.
En cours	Information des cantons sur l'état des travaux et les débats au Parlement fédéral.
Juillet 2004	Vingt-quatre gouvernements cantonaux peuvent pleinement soutenir la RPT. ZG s'abstient provisoirement, FR n'a encore pris aucune décision gouvernementale correspondante.