

10.100

## Message

**concernant la modification de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges ainsi que la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2012 à 2015**

du 24 novembre 2010

---

Mesdames les Présidentes,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, une révision partielle de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) de même que les arrêtés fédéraux sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2012 à 2015, en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 novembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

### Contexte

*Le présent message concerne principalement la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2012 à 2015 (projets B et C). Il se fonde sur le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière publié depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Ce rapport est soumis avec le présent message.*

*Le message propose également une révision partielle de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC<sup>1</sup>, projet A), qui concerne les réglementations nécessaires à la correction rétroactive des paiements compensatoires erronés. Cette révision résulte, elle aussi, du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité.*

### Contenu des projets

*L'objectif du **projet A** est de combler une lacune juridique de la PFCC, en précisant les conditions auxquelles des paiements compensatoires erronés peuvent être rectifiés rétroactivement. Une correction a posteriori ne devrait intervenir que si l'erreur est à l'origine de conséquences financières importantes pour au moins un canton. Dans l'intérêt de l'assurance-qualité, un seuil empêchant toute incitation inopportune a sciemment été fixé. Le Conseil fédéral procédera d'office aux rectifications nécessaires au plus tard lorsque l'année de calcul concernée intègre pour la dernière fois l'indice des ressources d'une année de référence. Dans la perspective d'une correction rétroactive, l'instance qui découvre l'erreur ne joue aucun rôle (un canton, l'Administration fédérale des contributions, le Contrôle fédéral des finances ou encore l'Administration fédérale des finances). Le Conseil fédéral est habilité à préciser la limite à partir de laquelle une erreur est réputée importante. Pour ce faire, il tient compte du potentiel de ressources par habitant de l'ensemble des cantons. Les «montants minimaux» seront adaptés à l'évolution du potentiel de ressources par habitant à l'échelle nationale. En principe, l'erreur est rectifiée dans sa totalité et dans les meilleurs délais possibles; la correction est définitive.*

*Par l'intermédiaire du **projet B**, c'est-à-dire le projet d'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015, le Conseil fédéral demande de nouvelles contributions de base pour les péréquations horizontale et verticale des ressources. Compte tenu des enseignements fournis par le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, ces contributions de base devront être fixées d'après celles de l'année 2011, selon la même procédure que celle appliquée aux années de transition d'une période de contribution, conformément à la loi sur la péréquation financière. La progression de la péréquation horizontale des ressources*

<sup>1</sup> RS 613.2

---

reposera ainsi sur celle du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel, et la péréquation verticale des ressources évoluera en fonction de la croissance du potentiel de ressources de tous les cantons. Comme les données définitives servant au calcul du potentiel de ressources 2012 ne seront disponibles qu'en automne 2011, le Conseil fédéral est autorisé à déterminer les contributions de base définitives pour la période 2012 à 2015 lorsque les données de base concernant l'année de référence 2012 seront présentées, c'est-à-dire en automne 2011.

Pour tenir compte de la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons lors du passage à la RPT en 2008, la contribution de base à la péréquation verticale des ressources sera augmentée à partir de 2012. L'augmentation totale s'élèvera à 112 millions de francs. Ce montant correspond à l'écart constaté a posteriori par rapport à la neutralité budgétaire (100 millions par an), auquel s'ajoute une rémunération permanente des 400 millions que les cantons n'ont pas touchés entre 2008 et 2011. L'augmentation de la péréquation verticale sera de 81,2 millions de francs, les fonds étant répartis proportionnellement entre les trois instruments de péréquation verticale (péréquation verticale des ressources, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques).

Enfin, avec le **projet C**, à savoir le projet d'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2012 à 2015, le Conseil fédéral demande les nouvelles contributions de base à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. Comme pour la péréquation des ressources, compte tenu du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le Conseil fédéral estime que ces contributions de base devront être fixées d'après celles de l'année 2011, selon la même procédure que celle appliquée aux années de transition d'une période de contribution, conformément à la loi sur la péréquation financière. Les contributions de base seront ainsi adaptées au renchérissement. Dans ce cas également, le Conseil fédéral est autorisé à déterminer les contributions de base définitives pour la période 2012 à 2015 lorsque les données de base concernant l'année de référence 2012 seront disponibles, c'est-à-dire en automne 2011. Concernant la répartition des fonds entre la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, le Conseil fédéral propose une proportion inchangée de 50%/50 %, c'est-à-dire une dotation identique en termes de montants, pour la période de contribution 2012 à 2015.

Les augmentations proportionnelles qui seront octroyées à partir de 2012 en faveur de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques pour respecter la neutralité budgétaire 2008 s'élèvent à 15,4 millions de francs pour chacun des deux instruments.

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>7862</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>7867</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>7868</b>
1.1 Contexte	7868
1.1.1 Aperçu de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	7868
1.1.2 Les trois projets de la RPT	7871
1.1.2.1 Premier projet et votation populaire du 28 novembre 2004	7872
1.1.2.2 Deuxième projet	7872
1.1.2.3 Troisième projet	7873
1.2 Premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière comme base aux objets du présent message	7873
1.2.1 Bases légales et portée du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité	7873
1.2.2 Résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	7875
1.2.2.1 Exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière (PFCC)	7875
1.2.2.2 Volatilité des contributions à la péréquation des ressources	7876
1.2.2.3 Degré de réalisation des buts de la péréquation financière	7876
1.2.2.4 Analyse du passage à la RPT	7877
1.2.2.5 Effets anticipés de la RPT	7879
1.2.3 Recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	7879
1.2.3.1 Corrections rétroactives des erreurs (ch. 3.4 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)	7879
1.2.3.2 Recondution de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (ch. 8.1 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)	7880
1.2.3.3 Limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources (ch. 8.3 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)	7881
1.2.3.4 Recondution de la compensation des cas de rigueur (ch. 8.2 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)	7882
1.2.3.5 Neutralité budgétaire lors du passage à la RPT (ch. 6.1 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)	7883
1.2.3.6 Vérification des bases de calcul (ch. 9 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)	7884
1.3 Objet du présent message	7884
1.4 Résultats de la consultation et position du Conseil fédéral	7885
1.5 Interventions parlementaires	7887

<b>2 Les trois projets: contenu et commentaire des modifications de la loi et des deux arrêtés fédéraux</b>	<b>7888</b>
2.1 Révision partielle de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)	7889
2.1.1 Nécessité et objet de la modification de la loi	7889
2.1.2 Modification légale proposée	7889
2.1.2.1 Contexte constitutionnel	7889
2.1.2.2 Ancrage dans la loi	7890
2.1.3 Explications concernant l'art. 9a (nouveau)	7890
2.2 Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015	7892
2.2.1 Bases légales	7892
2.2.2 Proposition du Conseil fédéral, fondée sur les recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	7892
2.2.3 Explications concernant l'arrêté fédéral	7893
2.3 Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2012 à 2015	7894
2.3.1 Bases légales	7894
2.3.2 Proposition du Conseil fédéral, fondée sur les recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	7895
2.3.3 Explications concernant l'arrêté fédéral	7895
2.4 Réglementations nécessaires au niveau de l'ordonnance	7896
<b>3 Conséquences</b>	<b>7897</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	7897
3.1.1 Conséquences financières	7897
3.1.2 Conséquences pour le personnel	7897
3.2 Conséquences pour les cantons	7897
3.3 Conséquences pour les villes et les communes	7898
3.4 Conséquences économiques	7898
3.5 Conséquences organisationnelles: conséquences sur l'informatique	7899
<b>4 Lien avec le programme de la législature</b>	<b>7899</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>7899</b>
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	7899
5.2 Forme de l'acte à adopter	7900
5.2.1 Modifications proposées	7900
5.2.2 Arrêtés fédéraux	7900
5.3 Frein aux dépenses	7900
5.4 Délégation de compétences législatives	7901
5.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	7901
<b>Glossaire</b>	<b>7902</b>

<b>Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) (Projet)</b>	<b>7907</b>
<b>Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015 (Projet)</b>	<b>7909</b>
<b>Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2012 à 2015 (Projet)</b>	<b>7911</b>

## Liste des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
AFA	Assiette fiscale agrégée
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Compensation des charges
CCG	Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCS	Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
Cst.	Constitution fédérale
DFF	Département fédéral des finances
FF	Feuille fédérale
IR	Indice des ressources
OPFCC	Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.21)
PFCC	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PIB	Produit intérieur brut
PLR	PLR. Les Libéraux-Radicaux
PR	Péréquation des ressources
PS	Parti socialiste suisse
RFS	Recettes fiscales standardisées
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
UDC	Union démocratique du centre
usam	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
UVS	Union des villes suisses

# Message

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Aperçu de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Entrée en vigueur début 2008, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) visait 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. En outre, un système de péréquation entièrement nouveau dans sa conception a permis de corriger les incitations inopportunes de la péréquation financière précédente. Il misait 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 régionale. L'exécution de tâches fédérales par les cantons repose sur de nouvelles bases grâce à des conventions-programmes et à des contributions forfaitaires. De plus, la RPT tendait à renforcer la réglementation de la collaboration intercantonale de manière à mieux profiter des économies d'échelle dans l'accomplissement de tâches publiques et à limiter les effets d'externalités territoriales indésirables (*spillovers*). Le concept de la RPT reposait par conséquent sur quatre piliers:

#### 1. Désenchevêtrement des tâches:

La RPT a désenchevêtré 17 tâches communes sur un total de 33: sept relèvent à présent de la compétence exclusive de la Confédération et dix, de celle des cantons (cf. l'encadré ci-après). Si l'on y ajoute la réduction du volume des transferts pour les tâches communes restantes (notamment en raison de l'abandon des suppléments péréquatifs), le désenchevêtrement des tâches a permis de réduire les transferts affectés de la Confédération de quelque 5 milliards de francs ou de 35 % durant l'année d'introduction (2008).

La RPT a transféré dans le domaine de compétences exclusif de la *Confédération* les tâches suivantes: la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales (sauf l'achèvement du programme déjà décidé); les prestations individuelles de l'AVS; les prestations individuelles de l'AI; les activités nationales des organisations d'aide aux personnes âgées et aux handicapés; l'élevage du bétail; le matériel de l'armée et l'équipement personnel; les centrales de vulgarisation agricole.

Par ailleurs, grâce à la RPT, les *cantons* sont seuls compétents pour les domaines suivants: la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour; la formation spéciale; les contributions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social; les activités can-



tonales et communales des organisations d'aide aux personnes âgées et aux handicapés; les bourses et prêts d'études jusqu'au degré secondaire II; la séparation des courants de trafic et les passages à niveau en dehors des agglomérations; les aérodromes; le sport scolaire facultatif et le matériel didactique en sport et en gymnastique; l'amélioration du logement dans les régions de montagne; la vulgarisation agricole cantonale.

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

Seize domaines de tâches concernés par la RPT sont toujours assumés conjointement par la Confédération et les cantons. Plutôt que de subventionner des objets individuels en fonction des coûts occasionnés, la RPT privilégie à l'heure actuelle 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 assument la responsabilité opérationnelle. En outre, le renforcement des contrôles garantira la qualité des prestations fournies. Tous les suppléments péréquatifs et l'échelonnement en fonction de la capacité financière ont été supprimés et remplacés par des paiements dont les cantons disposent librement dans le cadre du nouveau système compensatoire (cf. ch. 4 infra).

3. *Collaboration intercantonale assortie d'une compensation 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 se limitent toujours plus rarement aux 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 (par ex. dans le domaine culturel ou le trafic d'agglomération). La RPT a renforcé 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 tient à un rôle d'arbitre. Sur demande des cantons intéressés, elle est habilitée à contraindre les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges dans les neuf domaines énumérés exhaustivement par la Constitution fédérale.

Les neuf domaines de tâches de la collaboration intercantonale sont (art. 48a Cst.): l'exécution des peines et mesures; les universités cantonales; les hautes écoles spécialisées; les institutions culturelles d'importance suprarégionale; la gestion des déchets; l'épuration des eaux usées; les transports en agglomération; la médecine de pointe et les cliniques spécialisées; les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

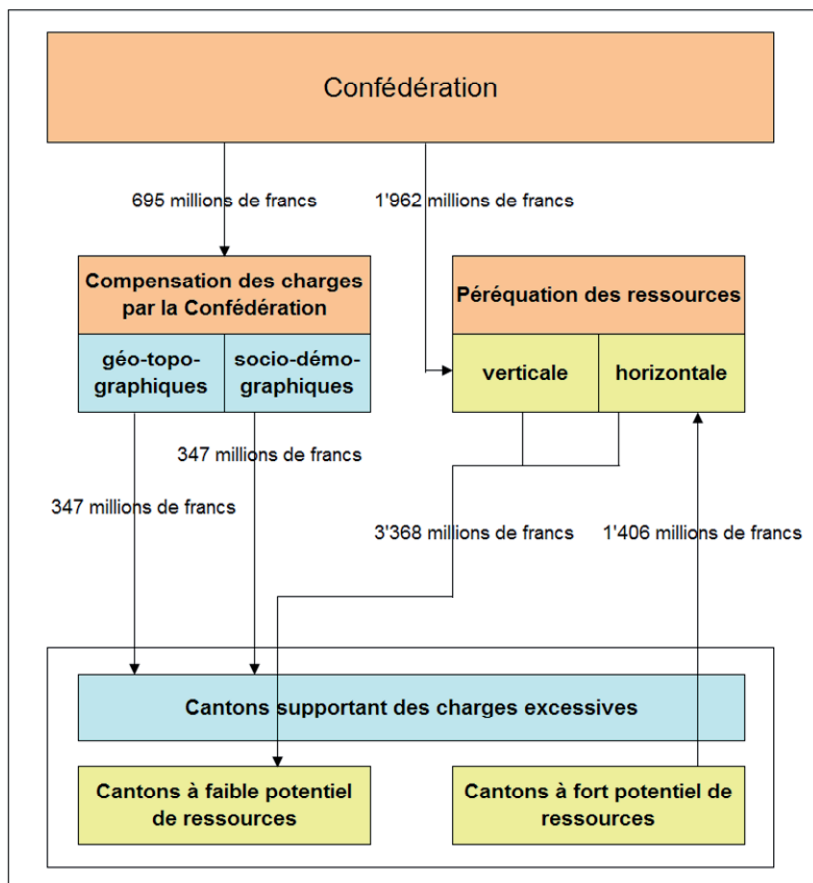
4. *Nouveau système de péréquation:*

La RPT a abandonné les suppléments péréquatifs et 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, qui reflète 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; la Confédération en assume le financement intégral. Tandis que la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) corrige les charges excessives dues à l'habitat dispersé, à la faible densité de population et à d'autres particularités topographiques des cantons de montagne et des cantons périphériques, la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) 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 la fonction de ville-centre. La figure 1 schématise le nouveau système de péréquation. Les valeurs indiquées sont celles proposées pour 2010. Une présentation détaillée de l'évolution de la péréquation des ressources et de la compensation des charges durant les années 2008 à 2010 figure dans le ch. 2 du Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons – 2008 à 2011<sup>2</sup> (ci-après «rapport sur l'évaluation de l'efficacité»). Ce rapport est présenté aux Chambres fédérales avec le présent message.

<sup>2</sup> Confédération suisse, Conseil fédéral: Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons – 2008 à 2011.

## Le nouveau système de péréquation de la RPT (année 2010)



### 1.1.2 Les trois projets de la RPT

La RPT comprenait trois projets:

1. l'arrêté fédéral concernant les modifications constitutionnelles et la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; message du 14 novembre 2001<sup>3</sup>);

2. la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (message du 7 septembre 2005<sup>4</sup>);
3. les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur et la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre du passage à la RPT (message du 8 décembre 2006<sup>5</sup>).

### **1.1.2.1 Premier projet et votation populaire du 28 novembre 2004**

Dans le cadre du premier projet, les bases constitutionnelles de la RPT ont été créées, et la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) a été édictée. Lors du vote final du 3 octobre 2003, l'arrêté fédéral concernant la RPT (projet constitutionnel) a recueilli au Conseil des Etats 38 voix contre 2 et au Conseil national 126 voix contre 54. Le Conseil des Etats a adopté la PFCC par 38 voix contre 3 et le Conseil national par 121 voix contre 5<sup>6</sup>.

Le 28 novembre 2004, le peuple et les cantons se sont clairement prononcés en faveur du projet constitutionnel<sup>7</sup>, à une majorité de 64,3 % des voix (taux de participation: 36,1 %). Seuls les cantons de Schwyz, de Nidwald et de Zoug l'ont rejeté.

Suite à l'acceptation de l'arrêté RPT, les exigences constitutionnelles étaient remplies pour que la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, adoptée par le Parlement le 3 octobre 2003<sup>8</sup>, puisse déployer ses effets. Le délai référendaire est échu sans avoir été utilisé. Le Conseil fédéral a mis la loi en vigueur avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008, en même temps que les autres actes normatifs concernés.

### **1.1.2.2 Deuxième projet**

Le deuxième projet a mis en œuvre au niveau de la loi le désenchevêtrement des tâches, supprimé l'échelonnement selon la capacité financière en vigueur jusqu'alors et créé les bases pour l'application des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Au total, 30 lois ont subi des modifications, deux ont été créées, et une a été entièrement révisée. Ainsi, la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) se fonde sur le nouvel art. 112b, al. 3, Cst., et la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire, sur l'art. 66, al. 1, Cst. La loi fédérale sur les prestations complémentaires à

<sup>4</sup> FF 2005 5641

<sup>5</sup> FF 2007 597

<sup>6</sup> FF 2003 6035. Les débats parlementaires sont accessibles sur le site Internet du Parlement, à l'adresse:  
[http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4620/92132/d\\_s\\_4620\\_92132\\_92159.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4620/92132/d_s_4620_92132_92159.htm)

<sup>7</sup> FF 2005 883

<sup>8</sup> FF 2003 6245

l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité a, quant à elle, été entièrement révisée. Elle repose sur les art. 112a et 112c, al. 2, Cst.

Afin que la RPT exerce pleinement son effet, les lois fédérales concernant les tâches elles-mêmes ou s'appliquant à plusieurs domaines ont dû être modifiées ensemble et au même moment. C'est pourquoi la législation d'exécution a été regroupée dans un acte modificateur unique: la loi fédérale concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les Chambres fédérales l'ont adoptée le 6 octobre 2006. Le référendum n'a pas été demandé non plus contre ce deuxième projet.

### **1.1.2.3 Troisième projet**

Enfin, le troisième projet avait pour objets principaux la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges pour la période de contribution 2008 à 2011, de même que la dotation de la compensation des cas de rigueur. En complément, il s'agissait de régler:

- la fixation définitive du montant des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI;
- la détermination de la part des cantons, en rapport avec le financement de mesures autres que techniques, au produit de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, ou contributions routières générales;
- la disposition transitoire de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, qui vise à régler les contributions a posteriori de l'AI aux établissements pour handicapés encore dues au moment du passage à la RPT.

Lors du vote final, les Chambres fédérales ont adopté ce troisième projet de la RPT le 22 juin 2007. Encore une fois, ni les dispositions légales transitoires, ni les arrêtés fédéraux relatifs à la péréquation des ressources, à la compensation des charges et à la compensation des cas de rigueur n'ont fait l'objet d'une demande de référendum, de sorte que le Conseil fédéral a mis en vigueur avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008 l'intégralité du train de mesures de la RPT.

Le *présent* message est le premier objet depuis l'entrée en vigueur de la RPT. Conformément à la PFCC, il porte principalement sur la détermination des contributions de base à la péréquation financière et à la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2012 à 2015.

## **1.2 Premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière comme base aux projets du présent message**

### **1.2.1 Base légale et portée du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité**

La loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) dispose à son art. 18 que le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assem-

blée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la loi en question. Le rapport doit exposer le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée et proposer d'éventuelles mesures pour la période suivante. Il doit également servir de base décisionnelle aux Chambres fédérales en vue de déterminer les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges pour la période de contribution suivante.

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est remis au Parlement en même temps que le présent message. Une première version du rapport a été mise en consultation en avril 2010, avec les projets d'actes normatifs correspondants. Les points sur lesquels le Conseil fédéral a été amené à modifier ses conclusions sont exposés en toute transparence dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité et ont donné lieu aux compléments nécessaires.

Le premier chapitre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité est consacré aux bases légales, à la structure du rapport et à sa portée. Ce rapport constituant la principale base de décision afin de déterminer la péréquation des ressources et la compensation des charges pour la période de contribution suivante, il convient d'en rappeler succinctement la portée:

- au moment de la rédaction finale du rapport, la RPT était en vigueur depuis moins de trois ans. Il n'a donc pas été possible d'étayer la présentation des effets de la péréquation financière. C'est notamment le cas pour l'évaluation de certains objectifs de cette péréquation, mais aussi, et surtout, pour l'examen de la nouvelle répartition des tâches exigé pour le premier et le deuxième rapports sur l'évaluation de l'efficacité dans les dispositions transitoires de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)<sup>9</sup>. En l'espèce, et dans le meilleur des cas, seules des estimations peuvent être fournies. Une appréciation détaillée de la RPT dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches, plus concrètement du désenchevêtrement et du recours aux conventions-programmes, ne pourra donc être fournie que dans le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, soit dans quatre ans. Il en va de même pour les gains d'efficacité réalisés par la Confédération et par les cantons grâce à la nouvelle répartition des tâches et aux nouvelles formes de collaboration;
- même en ce qui concerne la péréquation financière au sens strict, c'est-à-dire le noyau dur du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, les conclusions sont en partie limitées, voire inexistantes. Dans le présent rapport, il n'a par exemple pas été possible de tenir compte de tous les critères et paramètres d'évaluation de l'efficacité énumérés à l'annexe 17 de l'OPFCC, pour la simple raison que, par nature, la péréquation financière repose sur des données qui remontent à quatre voire à six ans. On dispose certes de chiffres sur l'évolution de la charge fiscale de certains cantons en comparaison internationale pour les années RPT 2008 et 2009, mais cela ne permet pas encore d'en tirer des conclusions fondées quant à l'influence de la nouvelle péréquation financière sur la concurrence fiscale. Pour être tout de même en mesure de dépendre l'évolution de la charge fiscale, un sondage a été effectué auprès des administrations cantonales des contributions. Les résultats

<sup>9</sup> RS 613.21

sont présentés sous une forme condensée dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité<sup>10</sup>;

- pour ce qui est des paiements au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, seuls les chiffres des années 2008, 2009 et 2010 étaient disponibles lors de la rédaction du rapport, ce qui n'a permis d'analyser que l'évolution de 2008 sur 2009 et de 2009 sur 2010. De ce fait, la portée des conclusions qui ont pu en être tirées est limitée, notamment au sujet de la volatilité de la péréquation des ressources ou de l'éventuelle fixation d'une limite maximale des charges incombant aux cantons à fort potentiel de ressources. Certes, les Chambres fédérales disposeront à l'automne 2010 d'un rapport complémentaire avec des chiffres actualisés. Toutefois, une analyse plus complète ne sera possible que dans le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité;
- enfin, il convient de rappeler que, selon les bases légales actuelles, l'analyse des effets de la péréquation financière et les recommandations éventuelles qui en découlent doivent explicitement se référer à la période écoulée. Le rapport sur l'évaluation ne comporte donc aucune projection relative à l'évolution des bases de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, car de telles prévisions seraient très incertaines.

## **1.2.2 Résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité**

Pour ce qui est de la réalisation des objectifs de la période de contribution en cours (2008 à 2011) et des mesures qui en découlent pour la période de contribution 2012 à 2015, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité rend principalement compte des constatations suivantes.

### **1.2.2.1 Exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière (PFCC)**

La RPT a complètement réformé le mode de calcul de la péréquation financière. La péréquation verticale et horizontale des ressources se fonde sur le potentiel de ressources, qui correspond à la valeur des ressources pouvant être exploitées fiscalement. Pour établir le potentiel de ressources individuel des cantons, de nombreuses informations doivent être collectées auprès de leurs administrations. Compte tenu de l'ampleur des flux monétaires liés à la péréquation des ressources, la plus grande précision est de rigueur pour gérer cet énorme volume de données, par ailleurs très complexes. La collecte des données de base ainsi que l'assurance-qualité et les contrôles de qualité des données jouent donc un rôle central dans l'exécution de la PFCC. Diverses mesures prises depuis l'entrée en vigueur de la RPT ont apporté à cet égard des améliorations substantielles.

La manière actuelle d'aborder les erreurs détectées tardivement dans le cadre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ne donne cependant pas satisfaction, car les dispositions légales manquent. Eu égard aux quantités de

<sup>10</sup> Cf. ch. 7.2 et annexe C du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

données nécessaires, des erreurs ne peuvent jamais être totalement exclues, malgré des contrôles détaillés de la qualité. Par le présent message, le Conseil fédéral demande donc au Parlement de créer une base légale adéquate dans la PFCC, qui réglera la correction rétroactive des erreurs.

### **1.2.2.2 Volatilité des contributions à la péréquation des ressources**

Comme cela a déjà été mentionné au ch. 1.2.1, les données limitées ne permettent pas d'analyser à proprement parler la volatilité des paiements compensatoires. L'examen a donc porté uniquement sur les modifications des paiements 2008 à 2009 et 2009 à 2010. Les calculs ne montrent aucune fluctuation notable imprévue de la péréquation des ressources au cours des trois premières années de référence de la nouvelle péréquation financière. De plus, on a constaté que les variations des paiements compensatoires durant la période 2008 à 2010 ont été plus faibles que celles des propres recettes fiscales. On peut ainsi considérer que les cantons sont à même de les supporter. Aucune mesure ne s'impose dès lors pour réduire la volatilité des paiements compensatoires.

### **1.2.2.3 Degré de réalisation des buts de la péréquation financière**

Sur le plan matériel, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité rend compte comme suit de la réalisation des objectifs de la péréquation financière:

- *renforcement de l'autonomie financière des cantons*: les transferts affectés entre la Confédération et les cantons ont pu être fortement réduits lors du passage à la RPT. En 2008, ils étaient inférieurs de 4,8 milliards de francs ou de 35 % à ceux de l'année précédente. Les transferts à libre disposition entre la Confédération et les cantons ont, en revanche, augmenté de 1,4 milliard de francs ou de 28 %. Ces évolutions ont clairement renforcé l'autonomie financière des cantons. Ainsi, le recul du volume des transferts entre la Confédération et les cantons signifie que ces derniers doivent assumer financièrement davantage de tâches en raison de la RPT. La part des transferts à libre disposition s'étant accrue dans le volume des transferts restants, les cantons possèdent davantage de fonds libres qu'avant l'entrée en vigueur de la RPT;
- *réduction des disparités relatives à la capacité financière des cantons*: la réalisation de cet objectif ne peut être évaluée que de manière restreinte en raison des données disponibles. Par exemple, celles concernant le potentiel de ressources se réfèrent aux années de calcul 2003 à 2006 et reflètent donc l'évolution avant la RPT. Aucune conclusion ne peut dès lors être formulée actuellement quant à l'impact de la nouvelle péréquation financière sur l'évolution des disparités en termes de potentiel de ressources. Les analyses ont certes révélé une progression de l'écart entre la valeur indicielle la plus élevée et la plus faible avant les paiements compensatoires pour les années 2008 à 2010, mais compte tenu du manque de données actualisées évoqué précédemment, cette hausse ne résulte pas de la RPT. On a toutefois observé



que les paiements issus de la péréquation des ressources avaient réduit l'accroissement des disparités;

- *garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: en 2008 et en 2009, tous les cantons ont atteint la dotation minimale de ressources par habitant, fixée à l'art. 6, al. 3, PFCC à 85 % de la moyenne suisse. Pour 2010, après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur, les cantons d'Uri et du Valais se situent légèrement au-dessous de la barre des 85 %. Il faut souligner qu'il s'agit uniquement d'un objectif visé et pas d'une dotation minimale garantie. Les contributions à la péréquation des ressources se sont donc aussi révélées suffisantes dans l'optique de cet objectif;
- *maintien de la compétitivité fiscale aux niveaux national et international*: la compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, tant pour ce qui est de l'imposition des sociétés que de l'impôt sur le revenu. De plus, malgré la charge que représente la nouvelle péréquation financière, les cantons à fort potentiel de ressources ont pu maintenir, voire réduire, leur fiscalité. L'objectif visant à conserver des taux d'imposition compétitifs aux niveaux national et international a donc été parfaitement atteint;
- *compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques*: les résultats de la compensation des charges prévus dans le troisième message sur la RPT ont été confirmés dans les faits, soit qu'avec une dotation identique de la CCG et de la CCS, les charges excessives sont compensées diversement selon leur nature. D'après les calculs actualisés du cabinet Ecoplan, 28 % des charges excessives sont imputables à des facteurs géo-topographiques, 33 % à la structure démographique et 39 % à des facteurs propres aux villes-centres. Selon cette étude, la compensation des charges par la Confédération couvre en moyenne 12 % des charges excessives identifiées soit, dans le détail, 22 % des charges excessives de nature géo-topographique, 12 % des charges excessives liées à la structure démographique et 5 % des charges excessives propres aux villes-centres;
- *garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*: l'accord-cadre intercantonal (ACI) constitue la base nécessaire à la mise en œuvre et au développement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. En l'absence de données statistiques, il n'est cependant pas encore possible de tirer des conclusions quantitatives de la compensation intercantonale des charges. Des évaluations qualitatives montrent toutefois que le renforcement de cette collaboration est en bonne voie. Des conventions ont été ratifiées par tous les cantons dans deux des domaines clés mentionnés à l'art. 48a Cst., à savoir la médecine de pointe et les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. En outre, la première convention relative à la compensation interrégionale des charges culturelles est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et lie les cantons de Zurich, de Lucerne de Schwyz, de Zoug et d'Uri.

#### 1.2.2.4 Analyse du passage à la RPT

Conformément aux dispositions de l'OFPC, le premier et le deuxième rapports sur l'évaluation de l'efficacité exposent également le passage de l'ancien système de

péréquation financière au nouveau. En ce qui concerne le passage à la RPT, le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité présente les considérations suivantes:

- La RPT a été conçue de façon à ce que le passage à ce système en 2008 soit, dans l'ensemble, neutre sur le plan budgétaire pour la Confédération et les cantons. Cette neutralité budgétaire a dû être calculée avant le changement de système, sur la base des plans financiers. Toutefois, dans le troisième message sur la RPT, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à examiner le respect de la neutralité budgétaire et à compenser d'éventuels écarts importants. L'*examen de la neutralité budgétaire* du passage à la RPT a montré en 2009 que les cantons ont subi des charges supplémentaires de l'ordre de 100 millions de francs par rapport aux hypothèses émises dans le troisième message sur la RPT (allègement de 47 millions de francs au profit de la Confédération et de 53 millions de francs au profit des assurances sociales). De fait, l'écart par rapport à la dotation des fonds de péréquation (2,5 milliards de francs) s'élevait à 4 % en 2008. Le Conseil fédéral recommande de compenser en faveur des cantons les 100 millions de francs à partir du début de la nouvelle période de contribution, en 2012. Les modalités de cette compensation sont exposées au ch. 1.2.3.5.
- D'autres analyses ont porté sur la *nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*. Les premières conclusions ont pu être tirées au sujet du désenchevêtrement financier et politique dans des secteurs importants, à savoir les routes nationales et les institutions pour handicapés, mais aussi à propos des conventions-programmes. Eu égard aux données disponibles actuellement, l'impact économique de la RPT ne pourra être étudié que dans le cadre du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Dans le domaine des *routes nationales*, un bilan intermédiaire de l'Office fédéral des routes (OFROU) fait état de gains d'efficacité et d'efficacités de l'ordre de 120 à 205 millions de francs en 2008. Cette évolution s'explique principalement par des prix plus bas au titre de l'entretien courant et par des optimisations au niveau des projets (en renonçant à des éléments superflus, ou *nice to have*, pour les investissements). Les gains d'efficacité et d'efficacité découlant d'une meilleure pratique en matière d'adjudications, de l'harmonisation des intervalles de remise en état ainsi que de la réorganisation des tâches des maîtres d'ouvrage n'ont pas encore pu être chiffrés.

En ce qui concerne *les institutions pour handicapés, les écoles spécialisées et l'aide aux personnes âgées et aux handicapés (aide et soins à domicile)*, il faut s'intéresser à la mise en application des dispositions transitoires de la Constitution fédérale (art. 197, ch. 3 à 5, Cst.) dans les trois années qui ont suivi le passage à la RPT. Ces dispositions exigent que les prestations des assurances sociales de la Confédération continuent d'être versées jusqu'à la conception et l'entrée en vigueur de règles de financement sur le plan cantonal. Le Conseil fédéral n'a pas connaissance de plaintes de la part d'institutions pour non-respect de ces dispositions par les cantons. Comme le montre une enquête menée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), en raison de la période transitoire de trois ans évoquée ci-dessus, une nouvelle réglementation cantonale ne pourra pas entrer en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (cf. annexe E du rapport sur l'évaluation de l'efficacité). Les travaux de conception vont bon train dans tous les cantons, tandis qu'une

intense collaboration intercantonale s'est mise en place dans le domaine des institutions pour handicapés.

Les premières expériences enregistrées avec ce nouvel instrument que sont les *conventions-programmes* peuvent être qualifiées de satisfaisantes. Quelques défauts de jeunesse doivent toutefois être éliminés. Dans le cadre d'un audit transversal, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a ainsi pu constater que la mise en œuvre des conventions-programmes et le recours à des forfaits plutôt qu'à des subventions individuelles était en bonne voie, mais que le degré de réalisation différait fortement selon les offices et les domaines de tâches. Pour simplifier et favoriser l'échange d'expériences, l'AFF met actuellement en place une plate-forme d'informations à laquelle tous les offices intéressés participeront.

### **1.2.2.5 Effets anticipés de la RPT**

Conformément aux dispositions de l'OFPC, le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité expose également les effets anticipés de la RPT. Il ressort d'une enquête sur la révision des législations fiscales cantonales menée auprès des cantons avant l'entrée en vigueur de la RPT que cette dernière n'empêche pas les cantons à fort potentiel de ressources de participer autant que les cantons à faible potentiel de ressources au jeu de la concurrence fiscale. Ce constat est d'ailleurs confirmé par une étude sur l'évolution de la charge fiscale en comparaison internationale. Compte tenu des données disponibles, il serait toutefois prématuré d'en conclure que la RPT a provoqué un retournement de tendance vers un rétrécissement des écarts de la charge fiscale, car la période d'observation est trop brève.

## **1.2.3 Recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité**

### **1.2.3.1 Corrections rétroactives des erreurs (ch. 3.4 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)**

On retiendra du rapport sur l'évaluation de l'efficacité que la situation actuelle relative au traitement des erreurs constatées a posteriori dans la péréquation des ressources ou la compensation des charges est insatisfaisante. Le Conseil fédéral propose donc de créer une base légale correspondante dans la PFCC. Selon cette proposition, les paiements compensatoires incorrects pourraient être corrigés avec effet rétroactif lorsque l'erreur a d'importantes conséquences financières pour au moins un canton. De plus, la rectification ne devrait intervenir au plus tard que lorsque l'année de calcul concernée intègre pour la dernière fois l'indice des ressources d'une année de référence.

La réglementation proposée par le Conseil fédéral constitue la révision partielle de la PFCC (projet A).

### 1.2.3.2

## **Reconduction de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (ch. 8.1 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)**

L'évaluation de la réalisation des objectifs fixés à l'art. 2 PFCC n'impose aucun changement d'envergure en ce qui concerne la *péréquation des ressources* durant la période de contribution 2012 à 2015. Le Conseil fédéral demande donc que les contributions de base à la péréquation horizontale et verticale des ressources soient fixées d'après celles de l'année 2011, selon la même procédure que celle appliquée aux années de transition d'une période de contribution, conformément à la loi sur la péréquation financière. La progression de la péréquation horizontale des ressources reposera ainsi sur celle du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel, et la péréquation verticale des ressources évoluera en fonction de la croissance du potentiel de ressources de tous les cantons.

Pour ce qui est de la dotation de la *compensation des charges*, compte tenu du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le Conseil fédéral estime que les contributions de base à la compensation des charges devraient également être fixées d'après celles de l'année 2011, selon la même procédure que celle appliquée aux années de transition d'une période de contribution, conformément à la loi sur la péréquation financière. Les contributions de base seraient ainsi adaptées au renchérissement. De plus, il préconise le maintien de la répartition actuelle entre la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et celle des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS; 50 % CCG, 50 % CCS). Cette décision faisait notamment suite aux réflexions suivantes<sup>11</sup>:

- en raison du montant limité des moyens financiers consacrés à la compensation des charges, une dotation plus élevée de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques s'effectuerait aux dépens de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Il est bon également de rappeler que la CCG a pris le relais de l'indice «zone de montagne» utilisé dans le cadre de l'ancienne péréquation financière;
- la PFCC ne contient pas d'objectifs quant à une compensation proportionnelle des charges excessives. En particulier, la fixation initiale des moyens affectés à la compensation des charges en 2007 a revêtu une dimension politique marquée, d'autant plus que la dotation identique des deux fonds de péréquation a reçu le soutien d'une grande majorité des cantons;
- une moindre dotation de la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques aurait davantage grevé, dans le bilan global, le résultat net de certains cantons, et il aurait fallu entièrement compenser la différence par des paiements plus élevés dans le cadre de la compensation des cas de rigueur. Le volume total de cette dernière aurait alors augmenté;

<sup>11</sup> Les considérations qui suivent se réfèrent au troisième message sur la RPT, cf. FF 2007 627 s.

- comme l’expliquait encore le Conseil fédéral dans son troisième message sur la RPT, le montant absolu des charges excessives ne constitue qu’un des critères d’évaluation. Il s’agit en effet d’atténuer les pics de charges disproportionnés. Il convient donc également de veiller à ce que les cantons concernés puissent les assumer.

Pour le Conseil fédéral, ces arguments restent valables. Il rappelle à ce propos que les indicateurs de la CCG reflètent des caractéristiques structurelles des cantons liées principalement à leur situation géographique. Les charges excessives qui en résultent possèdent dès lors un caractère permanent, sur lequel les cantons n’ont pas ou n’ont que difficilement prise. Les indicateurs de la CCS dépendent quant à eux davantage de facteurs économiques et démographiques qui ne cessent d’évoluer.

Les arrêtés fédéraux (projets B et C) traduisent la reconduction de la péréquation des ressources et de la compensation des charges telle que la préconise le Conseil fédéral.

### **1.2.3.3                    Limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources (ch. 8.3 du rapport sur l’évaluation de l’efficacité)**

L’art. 46, let. c, OPFCC prévoit notamment que le rapport sur l’évaluation de l’efficacité indique la nécessité ou l’opportunité de fixer une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources. Les considérations énoncées dans le premier rapport sur l’évaluation de l’efficacité reposent sur des analyses relatives à l’excédent RFS. Cette expression désigne la part des recettes fiscales standardisées (RFS) par habitant d’un canton à fort potentiel de ressources qui se situe au-dessus de la moyenne suisse. Les recettes fiscales standardisées d’un canton correspondent aux recettes fiscales qu’il réaliserait s’il exploitait son potentiel de ressources en appliquant un taux d’imposition proportionnel et unique pour tous les cantons<sup>12</sup>. Les paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources correspondent à un pourcentage uniforme de leur excédent RFS. Or, les calculs ont montré que ce rapport a légèrement fléchi durant les années de référence 2008 à 2010, passant de 19,7 % à 19 %. Autrement dit, la charge supportée par les cantons à fort potentiel de ressources a légèrement diminué.

Une limite maximale des charges peut être définie de plusieurs manières. Toutefois, d’un point de vue technique, seules deux formes semblent appropriées. C’est pourquoi les deux variantes suivantes sont expliquées en détail dans le rapport sur l’évaluation de l’efficacité:

- *variante 1*: limitation en pour-cent des recettes fiscales standardisées qui se situent au-dessus de la moyenne suisse (excédent RFS);

<sup>12</sup> Ce taux d’imposition proportionnel est appelé taux fiscal standardisé (TFS). Il correspond à la somme des recettes fiscales de l’ensemble des cantons et communes (y compris la part cantonale de l’impôt fédéral direct) divisée par le potentiel de ressources global des cantons.

- *variante 2*: limitation de l'ensemble de la péréquation financière (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur) à un pourcentage du PIB.

Dans les deux cas, cette limite maximale des charges conduirait à une définition trop rigide du système, en particulier pour la variante 1, qui ne concerne que la péréquation horizontale des ressources. Le rapport entre la péréquation horizontale et verticale des ressources s'inscrivant dans une fourchette définie dans la Constitution, une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources conduirait indirectement à limiter l'ensemble de la péréquation des ressources. Le cas échéant, l'objectif fixé à l'art. 6, al. 3, PFCC, à savoir que les recettes fiscales standardisées de chaque canton devraient s'élever à 85 % au moins de la moyenne suisse après addition des versements de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur, ne pourrait plus être respecté. De plus, des conflits pourraient intervenir avec la progression annuelle des paiements compensatoires conformément à l'art. 5, al. 2, PFCC si la limite maximale des charges était atteinte pendant une période quadriennale.

Pour ne pas pousser le système bien équilibré de la péréquation des ressources à ses limites techniques, une limite maximale des charges devrait être définie dans la PFCC en tant qu'objectif, par analogie avec l'objectif de dotation minimale pour les cantons à faible potentiel de ressources. En cas de conflit, le législateur serait ainsi libre de pondérer davantage l'un de ces deux objectifs (dotation minimale ou limite maximale des charges) lors de la détermination des contributions de base. En outre, la variante 2, c'est-à-dire la limitation de l'ensemble de la péréquation financière (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur) à un pourcentage du PIB, devrait être privilégiée, car elle offre une marge de manœuvre plus importante en raison de l'intégration de tous les instruments de péréquation financière.

La variante 2 constituerait, au fond, une façon élégante d'axer davantage le volume global de la péréquation financière sur le développement économique. La probabilité d'atteindre la limite augmenterait ainsi en cas de crise financière ou économique, car celle-ci entraîne une croissance faible, voire négative, du PIB et implique une baisse des recettes fiscales pour les cantons à fort potentiel de ressources notamment. Le résultat présenté dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, selon lequel la charge des cantons à fort potentiel de ressources n'a pas progressé, et les inconvénients d'une limite maximale des charges décrits ci-dessus suggèrent cependant de renoncer dans un premier temps à une telle limite.

Quelle que soit la variante choisie, l'introduction d'une limite maximale des charges serait du ressort du Parlement et nécessiterait un complément à la PFCC.

#### **1.2.3.4                   Reconduction de la compensation des cas de rigueur (ch. 8.2 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)**

Les analyses du rapport sur l'évaluation de l'efficacité ont montré que l'abandon total de la compensation des cas de rigueur aurait de graves conséquences pour certains cantons, car leurs recettes fiscales standardisées après compensation suivraient alors une croissance nettement inférieure à la moyenne suisse. Ce serait notamment le cas pour Fribourg et Neuchâtel, où la compensation des cas de rigueur

représente une part importante des paiements compensatoires globaux. Il est donc recommandé de ne pas prévoir pour le moment une levée anticipée – totale ou partielle – de la compensation des cas de rigueur.

### **1.2.3.5 Neutralité budgétaire lors du passage à la RPT (ch. 6.1 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)**

Comme mentionné au ch. 1.2.2.4, l'examen de la neutralité budgétaire du passage à la RPT a montré que les cantons ont subi des charges supplémentaires de l'ordre de 100 millions de francs par rapport aux hypothèses émises dans le troisième message sur la RPT<sup>13</sup> (allègement de 47 millions de francs au profit de la Confédération et de 53 millions de francs au profit des assurances sociales). En clair, il manquait en 2008 quelque 100 millions de francs au titre des paiements compensatoires verticaux pour obtenir la neutralité budgétaire recherchée lors du passage à la RPT. Comme indiqué précédemment, le Conseil fédéral recommande de compenser en faveur des cantons ces 100 millions à partir du début de la nouvelle période de contribution, en 2012. Les cantons se verront également rembourser, sous la forme d'une rémunération permanente de 3 %, les 400 millions qu'ils n'ont pas touchés entre 2008 et 2011. Le montant total de la compensation à partir de 2012 s'élève ainsi à 112 millions de francs. Les trois fonds de péréquation verticale (péréquation verticale des ressources, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques) seront augmentés en fonction de leur part dans le total des paiements compensatoires verticaux en 2008, année de l'entrée en vigueur de la RPT.

La compensation de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire fait partie d'un accord conclu entre la Confédération et les cantons, qui recouvre plusieurs dossiers ayant d'importantes incidences financières. Cet accord conforte le principe formulé dans le cadre de la RPT, selon lequel il s'agit d'éviter les reports de charges sur les cantons compte tenu des défis d'ordre budgétaire qu'auront à relever les collectivités publiques au cours des prochaines années.

En contrepartie de la compensation de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire, les cantons s'engagent à soutenir le programme de consolidation 2012 à 2013 (PCO 2012 à 2013) lors des auditions des commissions des finances. A cet égard, on renoncera à certaines mesures qui représentent une trop forte charge pour les cantons. Les cantons acceptent également le principe suivant lequel le nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales ne doit pas entraîner pour la Confédération des charges supplémentaires non financées. Enfin, la Confédération et les cantons ont convenu d'examiner en temps voulu comment les ressources fédérales de la compensation des cas de rigueur libérées à partir de 2016 pourront être utilisées tout en préservant les intérêts des cantons.

<sup>13</sup> FF 2007 696 ss (annexe 1 du troisième message sur la RPT)

### **1.2.3.6 Vérification des bases de calcul (ch. 9 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité)**

Conformément à l'art. 46, al. 2, OPFCC, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité peut contenir des recommandations portant sur le réexamen des bases de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité aborde deux sujets: comparaison entre le potentiel de ressources et le revenu cantonal ainsi que revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources. Il ressort de cet examen qu'une modification des bases de calcul ne serait opportune qu'en matière de revenus des frontaliers: les trois «cantons frontaliers» particulièrement concernés par ce sujet subissent des externalités territoriales trans-frontalières et, par conséquent, des dépenses auxquelles les nouvelles normes constitutionnelles et légales relatives à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne s'appliquent pas. Une prise en compte plus faible des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources est dès lors envisageable. Concrètement, il est proposé de réduire légèrement le montant des salaires bruts des frontaliers dans le calcul du potentiel de ressources.

### **1.3 Objet du présent message**

Sur la base des recommandations énoncées dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, trois projets accompagnent le présent message:

- *projet A: révision partielle de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC).*  
Ce projet vise à combler une lacune de la PFCC en fixant les conditions auxquelles des versements compensatoires erronés peuvent être corrigés rétroactivement;
- *projet B: arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015;*
- *projet C: arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2012 à 2015.*

Afin de réduire ce message à l'essentiel, seuls sont abordés les aspects pour lesquels le rapport sur l'évaluation de l'efficacité propose des mesures pour la période de contribution 2012 à 2015 et qui requièrent une décision du Parlement. La prise en compte réduite des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources, qui est recommandée dans ce rapport, relève en fait de l'ordonnance; elle ne fait donc pas l'objet du présent message.



## 1.4 Résultats de la consultation et position du Conseil fédéral

Au total, 42 participants, à savoir la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), 24 cantons<sup>14</sup>, l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses, le Groupement suisse pour les régions de montagne, quatre partis politiques, quatre associations faîtières de l'économie et six participants non officiels, se sont exprimés sur les recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité ainsi que sur les projets A à C.

### *Remarques générales*

La CdC déclare que les effets de la RPT ne peuvent être analysés précisément à peine deux ans après l'introduction de celle-ci. Dans l'ensemble, les cantons approuvent résolument la RPT. Les gouvernements cantonaux se sont aussi exprimés sur le Département fédéral des finances, qui est responsable en la matière. Certains cantons partagent entièrement la position de la CdC. D'autres ont formulé des remarques générales critiques, qui se reflètent pour l'essentiel dans les réponses apportées aux questions posées (cf. ci-dessous).

Les avis des associations des villes, des communes et des régions de montagne, des partis politiques ainsi que des associations faîtières de l'économie sont majoritairement positifs, même s'ils sont parfois nuancés.

### *Correction rétroactive des paiements compensatoires*

Les participants se prononcent presque unanimement pour l'introduction de montants minimaux à partir desquels des corrections rétroactives doivent être réalisées, à l'exception des cantons de SZ et du JU, même si ce dernier pourrait accepter des montants plus faibles. Les montants minimaux proposés sont toutefois majoritairement considérés comme trop élevés, alors que le délai pour une correction rétroactive des paiements compensatoires est bien accueilli. La CdC a également demandé que les montants minimaux soient dissociés du potentiel de ressources de chaque canton et prennent la forme d'un montant forfaitaire par habitant pour tous les cantons.

### *Neutralité budgétaire de la RPT*

Les cantons exigent unanimement que tout écart constaté avec la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons, qui constituait une condition du passage à la RPT, soit corrigé, que les futures contributions de la Confédération soient augmentées de 100 millions de francs par an et qu'une compensation rétroactive de quatre fois 100 millions de francs soit prévue. Seul le canton du TI pourrait renoncer à cette dernière. Les cantons estiment que l'écart de 4 % constaté pour le volume péréquatif total de la Confédération est considérable. Les associations faîtières des villes, des communes et des régions de montagne ainsi que le PS se rangent à la position de principe de la CdC. Le PLR, l'USS et economiesuisse sont d'un autre avis, estimant que le montant relativement faible de l'écart constaté ne justifie pas une correction future ou rétroactive.

<sup>14</sup> Les cantons de NW et de SO ayant participé à la prise de position de la CdC, ils ont renoncé à faire parvenir leur propre avis au Département fédéral des finances.

### *Fixation des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période 2012 à 2015*

La CdC approuve la progression proposée, une position à laquelle se rangent explicitement le PLR, l'USS, l'usam et le SAB. Une minorité des membres de la CdC demande en revanche que la contribution des cantons à fort potentiel de ressources soit réduite au minimum constitutionnel, c'est-à-dire aux deux tiers de la contribution de la Confédération. economiesuisse est du même avis, ajoutant que l'on pourrait également, à titre d'alternative, ramener de nouveau le taux à 70 %. L'UVS constate que ses membres sont partagés sur la question: certains plébiscitent la progression présentée par le Conseil fédéral, tandis qu'une minorité se déclare en faveur d'une contribution des cantons à fort potentiel de ressources équivalant au minimum constitutionnel. Le PS propose une autre variante: le relèvement de la contribution des cantons à fort potentiel de ressources à 73,5 % (moyenne entre le minimum et le maximum constitutionnels).

### *Fixation des contributions de base à la compensation des charges pour la période 2012 à 2015 et rapport entre la dotation à la CCG et à la CCS*

La CdC soutient la progression proposée selon les règles de la PFCC, de même que le PLR, le PS et economiesuisse. La CdC est également en faveur du futur rapport entre la CCS et la CCG proposé par le Conseil fédéral (50 %/50 %). Le PLR, economiesuisse et le SAB sont du même avis, alors qu'une minorité au sein de la CdC, le PS et l'UVS préconisent une répartition de la compensation des charges de l'ordre de 73 % (CCS) contre 27 % (CCG).

### *Maintien de la compensation des cas de rigueur et procédure en cas de suppression de celle-ci*

La CdC se déclare en faveur du maintien intégral de la compensation des cas de rigueur et des règles précédentes (suppression immédiate de cette compensation) si l'indice des ressources dépasse 100. Le PLR, le PS, l'USS, l'USP et le SAB partagent également ce point de vue. economiesuisse s'y range aussi dans une certaine mesure, tout en précisant qu'une baisse plus rapide du montant initial de la compensation des cas de rigueur de l'ordre de 10 % par an au moins serait judicieuse huit ans après l'introduction de la RPT. L'UDC veut que la compensation des cas de rigueur soit entièrement supprimée d'ici à 2015. Au sein de la CdC, une minorité plaide également pour une réduction de cette compensation, mais les avis exprimés par les cantons divergent.

Une autre minorité au sein de la CdC propose une suppression progressive, sur trois ans, de la compensation des cas de rigueur pour un canton, avec une diminution simultanée de la durée.

### *Limite maximale des charges incombant aux cantons à fort potentiel de ressources*

La CdC refuse l'introduction d'une limite maximale des charges. Trois cantons demandent explicitement dans leurs prises de position la mise en œuvre d'une telle limite: ZH et SZ souhaitent que cette dernière découle du montant total des contributions des cantons à fort potentiel de ressources, tandis que ZG privilégie une limite individuelle. Cette requête est expressément rejetée par les cantons à fort potentiel de ressources que sont BS, VD et GE. Au lieu d'une limite maximale des charges incombant aux cantons à fort potentiel de ressources, economiesuisse préconise de plafonner le montant total de la péréquation financière en fixant une limite liée au

produit intérieur brut (PIB) ou au potentiel de ressources consolidé des cantons. En deçà de cette limite, tous les paiements de la Confédération et des cantons, y compris la compensation des cas de rigueur, seraient supprimés. Pour l'UDC, l'introduction d'une limite maximale des charges pourrait être étudiée à l'avenir. Le PLR, le PS, l'USS, l'USP et le SAB soutiennent, quant à eux, la position du Conseil fédéral, qui entend renoncer à cette limite pour les cantons à fort potentiel de ressources.

### *Position du Conseil fédéral*

Au moment de l'approbation du message, le Conseil fédéral a tenu compte autant que possible des nombreuses remarques des participants à la consultation concernant le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Contrairement à sa position initiale<sup>15</sup>, il a notamment accédé à la demande de tous les cantons et de plusieurs autres participants à la consultation, en acceptant de compenser l'écart par rapport à la neutralité budgétaire lors de la dotation des instruments de péréquation verticale à partir de 2012 et d'augmenter en conséquence le montant de la péréquation verticale des ressources et de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques et socio-démographiques. En outre, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité présente plus distinctement la concurrence fiscale entre les cantons et l'évolution de leur charge fiscale, et d'autres adaptations et précisions ont été apportées. Par exemple, la requête des cantons à fort potentiel de ressources portant sur l'introduction d'une limite maximale des charges leur incombant en matière de paiements compensatoires est abordée de manière plus détaillée. Le Conseil fédéral continue néanmoins à penser que l'introduction d'une telle limite n'est pas nécessaire pour la prochaine période de contribution. Il explique cependant comment, à son avis, une limite appropriée devrait être définie en la matière. De plus, il suit les cantons au sujet des montants minimaux liés à la correction rétroactive des paiements compensatoires. Conformément à la demande de la CdC, les montants minimaux seront donc dissociés du potentiel de ressources de chaque canton et réduits en moyenne de moitié. Les montants minimaux seront liés au potentiel de ressources moyen de tous les cantons par habitant et non pas, comme cela était initialement prévu, au potentiel de ressources de chaque canton.

## **1.5 Interventions parlementaires**

### **Postulat Maissen (08.3347)**

Comme le Conseil fédéral le fait remarquer dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité<sup>16</sup>, des gains d'efficience et d'efficacité substantiels ont été réalisés en transférant le domaine des routes nationales dans le champ de responsabilité exclusive de la Confédération. Ils se sont inscrits dans une fourchette de 120 à 205 millions de francs pour l'année d'introduction de la RPT (2008), d'autres gains étant attendus ces prochaines années.

<sup>15</sup> Dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, qui a été mis en consultation début avril 2010, le Conseil fédéral ne prévoyait pas de compenser en faveur des cantons l'écart par rapport à la neutralité budgétaire. Il considérait l'écart de 100 millions de francs comme relativement faible et soulignait par ailleurs la qualité forcément limitée des données recueillies.

<sup>16</sup> Cf. ch. 6.2.2 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

---

**Bilan intermédiaire, automne 2009** (objectif: gain d'efficience de 100 millions/an)

---

Gain d'efficience «entretien d'exploitation»	10–25 millions
Gain d'efficience par renonciation à des éléments «nice to have»	110–180 millions
Gain d'efficience par une politique d'achats optimale	non encore chiffrable
Gain d'efficience par l'harmonisation des intervalles de réfection	efficace à plus long terme
Gain d'efficience par la réorganisation des tâches des maîtres d'ouvrage	non encore chiffrable

---

<b>Gains d'efficience et d'efficacité en 2008</b>	<b>≥ 120–205 millions</b>
---	---------------------------

---

Les gains d'efficience et d'efficacité réalisés ne signifient en aucun cas que le budget annuel consacré aux routes nationales a diminué du même montant. Ces prochaines années, il faut au contraire s'attendre à un accroissement considérable des besoins financiers dans plusieurs domaines (aménagement liés aux nouvelles normes relatives aux accidents, à la protection contre le bruit et à la sécurité dans les tunnels; entretien, exploitation et éventuelle extension du réseau). Les gains d'efficience et d'efficacité réalisés dans le cadre de la RPT permettront de faire face plus rapidement à ces dépenses supplémentaires et/ou de limiter l'accroissement des besoins financiers pour les routes nationales.

L'introduction de *conventions-programmes* pluriannuelles devrait engendrer d'autres gains d'efficience et d'efficacité. Ainsi que le Conseil fédéral le relevait déjà dans son premier message sur la RPT, ces gains sont attendus à moyen terme<sup>17</sup> et ne peuvent dès lors pas encore être chiffrés. Par ailleurs, d'autres gains sont escomptés du désenchevêtrement des tâches fédérales et cantonales dans d'autres domaines, bien qu'il soit actuellement difficile de fournir davantage d'indications – sauf pour les routes nationales. Le Conseil fédéral sera en mesure de dresser un bilan dans le sens du postulat Maissen dans son deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

## 2 Les trois projets: contenu et commentaire des modifications de la loi et des deux arrêtés fédéraux

En préambule de ce chapitre, il convient de préciser que la *reconduction de la compensation des cas de rigueur* proposée par le Conseil fédéral ne nécessite pas de nouvel arrêté fédéral, contrairement à son abrogation totale ou partielle en vertu de l'art. 19, al. 4, PFCC<sup>18</sup>. Par l'arrêté fédéral du 22 juin 2007<sup>19</sup>, les Chambres fédérales ont fixé le montant initial de la compensation des cas de rigueur, conformément à l'art. 19, al. 3, PFCC. L'évolution des paiements découle directement de cet article.

<sup>17</sup> FF 2002 2155 2386

<sup>18</sup> RS 613.2

<sup>19</sup> RS 613.26

## **2.1 Révision partielle de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)**

### **2.1.1 Nécessité et objet de la modification de la loi**

L'acceptation de la péréquation financière exige que tout le processus de calcul des indices de la péréquation des ressources et de la compensation des charges repose sur des données de base irréfutables. C'est pourquoi l'OPFCC comporte des dispositions sur l'assurance-qualité aux art. 41 à 45. Toutefois, ni la PFCC ni l'OPFCC ne comprennent de règles sur la manière de procéder en cas d'erreurs constatées a posteriori. Dans la situation juridique actuelle, les erreurs commises dans les calculs annuels de la péréquation des ressources et de la compensation des charges doivent être corrigées rétroactivement, indépendamment de leur portée financière, car le Conseil fédéral est tenu d'appliquer la loi et l'ordonnance conformément aux règles, c'est-à-dire en excluant toute erreur. Pour autant, les efforts visant à garantir la qualité et la fiabilité des données ne peuvent totalement exclure les erreurs. Ce vide juridique constitue dès lors une incitation à commettre des erreurs en termes d'assurance-qualité. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il de créer une base légale disposant que les corrections rétroactives ne seront entreprises qu'en cas d'erreurs d'une portée financière importante.

Les corrections d'erreurs concernent en premier lieu les cantons. Si une correction porte sur la *péréquation des ressources*, la Confédération n'est pas concernée étant donné que la compensation se fait entre les cantons. Cependant, une correction rétroactive entraîne une légère modification de la reconduction des dotations des péréquations horizontale et verticale des ressources et, par conséquent, de la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources. En revanche, une correction portant sur la *compensation des charges* n'a de conséquences financières que pour le canton concerné et pour la Confédération.

### **2.1.2 Modification légale proposée**

#### **2.1.2.1 Contexte constitutionnel**

Le *principe de la proportionnalité* énoncé à l'art. 5, al. 2, Cst. précise que «l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé». Il s'applique «dans le domaine de l'administration de prestation comme dans celui de l'administration de restriction. Dans ces deux domaines, il s'adresse aux autorités chargées d'appliquer le droit, mais aussi au législateur»<sup>20</sup>.

En pratique, les développements liés au principe de la proportionnalité se réfèrent notamment aux empiètements sur les droits fondamentaux ainsi qu'au droit administratif. L'art. 5, al. 2, Cst. est formulé de manière plus générale. Il faut également respecter le principe de la proportionnalité dans la réglementation légale sur la restriction de la correction des erreurs. Il exige que la restriction constitue un moyen

<sup>20</sup> Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 136, ad art. 4, al. 2, P-Cst.; Yvo Hangartner, St.Galler BV-Kommentar, 2<sup>e</sup> éd. 2008, art. 5, ch. marg. 36.

adéquat, nécessaire et proportionné pour faire prévaloir les intérêts publics en jeu. L'évaluation de cette question laisse une importante marge de manœuvre en droit.

Une exclusion *complète* des corrections d'erreurs ne serait guère proportionnée et n'est pas non plus nécessaire à la sécurité du droit. Compte tenu de l'intérêt que présente une planification budgétaire et financière stable, il serait envisageable de restreindre la correction aux erreurs importantes et de limiter le délai durant lequel les erreurs peuvent encore être corrigées.

### 2.1.2.2 Inscription dans la loi

A la lumière du contexte constitutionnel, le Conseil fédéral propose une révision partielle de la PFCC qui respecte aussi bien le principe de la proportionnalité que l'exigence d'équilibre et de durabilité politiques, sans oublier l'enjeu de la stabilité en matière de planification budgétaire et financière. Une exclusion totale des corrections rétroactives présenterait en revanche le risque de discussions interminables entre la Confédération et les cantons dans un cas «sérieux», notamment lorsque l'erreur entraîne des conséquences financières importantes pour un ou plusieurs cantons.

### 2.1.3 Explications concernant l'art. 9a (nouveau)

#### *Al. 1*

L'al. 1 précise les conditions auxquelles une erreur peut être corrigée rétroactivement. Les causes d'erreur indiquées à la *let. a* peuvent surgir durant tout le processus de calcul des indices des ressources et des indices des charges excessives déterminantes et incluent toutes les sources potentielles d'erreurs en la matière, de la saisie au traitement des données. Selon la *let. b*, une correction rétroactive ne sera opérée que si l'erreur a des conséquences financières importantes pour au moins un canton. Un seuil est volontairement fixé, par souci d'un contrôle sévère de la qualité. De cette manière, on évite toute incitation inopportune.

#### *Al. 2*

Selon l'al. 2, une erreur ne peut être corrigée au plus tard que lorsque l'année de référence concernée intègre pour la dernière fois le potentiel de ressources d'une année de référence<sup>21</sup>. Comme l'assiette fiscale agrégée (AFA) d'une année de calcul déterminée est prise en compte dans la fixation de l'indice des ressources de trois années de référence, les données de base d'une année de calcul précise ne

21 Définition selon les art. 1 et 2 OPFCC (RS 613.21):

- *Assiette fiscale agrégée (AFA)*: données de base destinées au calcul du potentiel de ressources et comprenant les revenus des personnes physiques, leur fortune ainsi que les bénéfices des personnes morales.
- L'*année de référence* du potentiel de ressources est l'année pour laquelle celui-ci sert de base à la péréquation des ressources.
- Le *potentiel de ressources* d'une année de référence est égal à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée de trois années consécutives (*années de calcul*). La première année de calcul remonte à six ans et la dernière à quatre ans avant l'année de référence.

peuvent être corrigées au plus tard que lors de la fixation définitive du potentiel de ressources de la troisième année de référence. En outre, le Conseil fédéral procède d'office aux corrections d'erreurs, c'est-à-dire même en l'absence de demande formelle d'un canton. Dans l'optique des corrections rétroactives, il importe peu de savoir quelle autorité (un canton, l'AFC, le CDF ou l'AFF) découvre une erreur: si les conditions légales prévues aux al. 1 et 2 sont remplies, le Conseil fédéral effectue la correction correspondante. Une correction rétroactive sera également opérée si, à la suite d'une erreur, un canton a reçu dans le passé trop d'argent au titre de la péréquation et si la correction qui s'ensuit lui occasionne un surcroît de charges. Une telle possibilité doit être prévue, faute de quoi il y aurait une asymétrie, et des corrections n'interviendraient que lorsqu'elles avantagent le canton concerné.

#### *Al. 3*

Le Conseil fédéral est habilité, à l'al. 3, à fixer la limite à partir de laquelle une erreur est considérée comme importante (montants minimaux). Il se fonde à cet effet sur le potentiel de ressources moyen par habitant de la Suisse. Dans le cadre de la consultation, la CdC a proposé, au nom de la majorité des gouvernements cantonaux, une valeur limite de 50 francs par habitant (pour 2010), ce qui équivaut, pour l'année de référence, à 0,17 % du potentiel de ressources par habitant dans l'ensemble de la Suisse. Avec le temps, une limite correspondant à un montant précis perdrait toutefois de sa valeur réelle. Il convient dès lors de fixer le montant minimal à 0,17 % du potentiel suisse de ressources par habitant (valeur arrondie). Afin d'obtenir le montant minimal pour chaque canton et une année de référence donnée, il suffit ensuite de multiplier le montant obtenu par le nombre d'habitants du canton considéré. Grâce à l'adoption d'un pourcentage fixe, le montant minimal pour chaque canton suit automatiquement les variations de la somme du potentiel suisse de ressources par habitant.<sup>22</sup>

#### *Al. 4*

Selon l'al. 4, la correction rétroactive doit s'effectuer dans les meilleurs délais, en principe de manière intégrale et définitive. Il sera néanmoins possible subsidiairement d'exécuter la correction de manière échelonnée, soit sur plusieurs années. Ce mécanisme s'applique concrètement dans le «cas de Saint-Gall», où les paiements qui s'ensuivent pour 2008 sont échelonnés sur les années 2009 à 2011. En effet, une correction immédiate aurait représenté une charge considérable et imprévue pour les 17 cantons à faible potentiel de ressources ayant perçu en 2008 près de 87 millions de francs au total aux dépens de Saint-Gall en raison de données erronées. Il convient de décider, dans chaque cas d'espèce et en accord avec les cantons, quand il y a lieu d'appliquer cette règle subsidiaire.

Dans le cadre de la mise en consultation du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, les cantons ont eu l'occasion de se prononcer sur la correction rétroactive des erreurs et sur les montants minimaux.

<sup>22</sup> Pour plus de détails, cf. le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, ch. 3.4.2.

## 2.2 Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015

### 2.2.1 Bases juridiques

Les bases juridiques de la détermination de la péréquation des ressources figurent dans la Constitution et dans la PFCC:

- l'art. 135, al. 2, de la *Constitution* précise les *buts de la péréquation des ressources*. Cette dernière vise notamment à:
  - réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière (let. a);
  - garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières (let. b);
  - maintenir la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international (let. e);

dans le même article constitutionnel, à l'al. 3, on trouve les *principes du financement de la péréquation des ressources*: ce financement incombe aux cantons à fort potentiel de ressources et à la Confédération, les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalant au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération;

- l'art. 2, let. b à d, *PFCC* reprend les *objectifs de la péréquation des ressources*, et l'art. 4 *PFCC*, les *principes du financement de la péréquation des ressources*. La let. a de l'art. 2 fixe un objectif complémentaire, à savoir le renforcement de l'autonomie financière des cantons;

de plus, l'art. 6, al. 3, dispose que «les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 % au moins de la moyenne suisse». Enfin, l'art. 19, al. 8, *PFCC* précise que «lors de l'examen visant à mesurer si l'objectif de dotation minimale précisé à l'art. 6, al. 3, a été atteint, les *prestations du fonds de compensation des cas de rigueur sont prises en considération*»;

- enfin, les art. 5 et 6 *PFCC* précisent les *procédures de détermination des dotations et de répartition des moyens* destinés à la péréquation des ressources.

### 2.2.2 Proposition du Conseil fédéral, fondée sur les recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

L'évaluation de l'efficacité a montré que la péréquation des ressources a atteint les objectifs fixés. Pour la prochaine période quadriennale 2012 à 2015, le Conseil fédéral recommande dès lors de conserver les montants des contributions de base aux péréquations horizontale et verticale des ressources. Pour que l'effet péréquatif ne s'atténue pas par rapport à l'évolution du potentiel de ressources des cantons et, dès lors, par rapport à l'évolution de l'économie suisse, les contributions de 2012



devront être adaptées sur la base de celles de 2011, conformément aux règles de reconduction définies à l'art. 5, al. 2, PFCC<sup>23</sup>.

Pour tenir compte de la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons lors du passage à la RPT en 2008, la contribution de base à la péréquation verticale des ressources sera augmentée à partir de 2012. L'augmentation totale s'élèvera à 112 millions de francs. Ce montant correspond à l'écart constaté a posteriori par rapport à la neutralité budgétaire (100 millions par an), auquel s'ajoute une rémunération permanente des 400 millions que les cantons n'ont pas touchés entre 2008 et 2011. L'augmentation de la péréquation verticale des ressources sera de 81,2 millions de francs, les fonds étant répartis proportionnellement<sup>24</sup> entre les trois instruments de péréquation verticale (péréquation verticale des ressources, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques).

## 2.2.3 Explications concernant l'arrêté fédéral

### Art. 1

Les chiffres définitifs pour l'année de référence 2012 n'étant pas encore disponibles lors des délibérations du Parlement (de la session d'hiver 2010 à la session d'été 2011), la contribution de base de la Confédération (péréquation verticale des ressources) est fixée provisoirement à 2,235 milliards de francs, sous réserve d'une actualisation en vertu de l'art. 3. Ce montant a été calculé sur la base des paiements compensatoires de 2010, tels qu'ils ont été repris dans l'élaboration du budget et du plan financier pour la part concernant la péréquation financière (péréquation des ressources). Pour ce qui est du budget (de l'année 2011), la reconduction se fonde sur l'art. 5, al. 2, PFCC. Pour l'année du plan financier 2012, les contributions 2011 ont été augmentées provisoirement de la croissance du PIB durant les années de calcul servant à l'année de référence 2012, plus 1 %.

Outre la reconduction de la contribution 2011 à la péréquation verticale des ressources, le montant prévu pour la compensation de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire sera augmenté de 81 millions de francs.

Tableau 1

### Calcul des contributions de base à la péréquation des ressources

	2010	2011	2012
Péréquation des ressources	3'368'001'438	3'633'235'256	3'948'778'930
Contribution de la Conf. <sup>1)</sup>	1'961'871'735	2'100'592'081	2'317'280'271
Contribution des cantons <sup>2)</sup>	1'406'129'703	1'532'643'174	1'631'498'659

<sup>1</sup> Pour 2012: croissance du PIB durant l'année de calcul plus 1 % (2012: +6,45 %) + compensation "neutralité budgétaire RPT 2008" (72,5 % de 112 mio. = 81,2 mio.)

<sup>2</sup> Pour 2012: croissance du PIB durant l'année de calcul plus 1 % (2012: +6,45 %)

<sup>23</sup> RS 613.2

<sup>24</sup> Les parts de la péréquation verticale des ressources (72,5 %) et de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques (13,75 % pour chacun des deux instruments) correspondent à leur part dans le total des paiements compensatoires verticaux en 2008, année de l'entrée en vigueur de la RPT.

## Art. 2

La reconduction de la contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources) pour l'année 2012 a eu lieu de manière analogue à celle de la contribution de base de la Confédération (montant 2011 +6,45 %). Cependant, la péréquation horizontale des ressources ne fera pas l'objet d'une augmentation supplémentaire, car le respect de la neutralité budgétaire de 2008 concerne uniquement les flux financiers verticaux entre la Confédération et les cantons. La contribution de base provisoire des cantons à fort potentiel de ressources pour l'année 2012 s'élève donc à 1,631 milliard de francs. La mise à jour au sens du commentaire de l'art. 3 ci-dessous est réservée.

## Art. 3

Faute de disposer des chiffres définitifs pour l'année de référence 2012 au moment de ses délibérations (de la session d'hiver 2010 à la session d'été 2011), le Parlement habilite le Conseil fédéral à fixer définitivement les contributions de base correctes, qui seront alors connues, lors de l'approbation de l'OPFCC révisée avec les chiffres de 2012<sup>25</sup>. Le Conseil fédéral procède en l'état de la même manière qu'au cours d'une période quadriennale, c'est-à-dire qu'il adapte pour l'année 2012 les paiements compensatoires de l'année 2011, comme le prévoient les bases légales (cf. art. 5, al. 2, PFCC): ceux de la Confédération sont ajustés en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons et ceux des cantons à fort potentiel de ressources, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de ces cantons.

## 2.3 Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2012 à 2015

### 2.3.1 Bases juridiques

Les bases juridiques de la détermination de la compensation des charges figurent dans la Constitution et dans la PFCC:

- l'art. 135, al. 2, let. c, de la *Constitution* précise l'*objectif de la compensation des charges*. Cette dernière vise à compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques;
- l'art. 2, let. e, *PFCC* reprend l'*objectif de la compensation des charges*;  
les art. 7 et 8 *PFCC*, qui sont consacrés à la compensation des charges géo-topographiques et socio-démographiques, précisent que la compensation des charges excessives est *financée* par la Confédération. Ils énumèrent également les facteurs engendrant des charges excessives;
- enfin, l'art. 9 *PFCC* règle la procédure de *détermination* et de *répartition des moyens* destinés à la compensation des charges.

<sup>25</sup> Le Conseil fédéral approuve chaque fois en novembre l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) révisée avec les nouveaux chiffres de l'année suivante pour la péréquation des ressources et la compensation des charges.

### 2.3.2

#### Proposition du Conseil fédéral, fondée sur les recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de ne pas modifier les contributions de base à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et à la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) pour la période quadriennale 2012 à 2015. Néanmoins, pour éviter une diminution de l'effet compensatoire en termes réels, les contributions pour l'année 2012 seront fixées sur la base des contributions 2011, en fonction de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation.

Les augmentations proportionnelles qui, pour respecter la neutralité budgétaire 2008, s'imposeront à partir de 2012 en faveur de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques s'élèvent à 15,4 millions de francs pour chacun des deux instruments.

### 2.3.3

#### Explications concernant l'arrêté fédéral

##### *Art. 1 et 2*

L'*art. 1* fixe provisoirement la contribution à la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et l'*art. 2*, celle à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS), sous réserve d'une actualisation en vertu de l'*art. 3*, car le renchérissement annuel déterminant n'est pas encore connu. La dotation globale a été calculée sur la base des paiements compensatoires de 2010, conformément aux règles de reconduction et tels qu'ils ont été repris dans l'élaboration du budget et du plan financier pour la part concernant la péréquation financière (compensation des charges). Pour ce qui est du budget (de l'année 2011), la reconduction se fonde sur l'*art. 9*, al. 2, PFCC. Pour l'année du plan financier 2012, la contribution 2011 a été augmentée du renchérissement estimé pour 2011 (+0,8 %).

Outre la reconduction des contributions 2011 à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques, les deux instruments seront augmentés de 15,4 millions de francs chacun dans le cadre de la compensation de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire.

Tableau 2

#### Calcul des contributions de base à la compensation des charges

	2010	2011	2012
CCG <sup>1)</sup>	347'489'948	352'354'807	370'573'645
CCS <sup>1)</sup>	347'489'948	352'354'807	370'573'645
Compensation totale des charges	694'979'895	704'709'614	741'147'290

<sup>1)</sup> Pour 2012 : reconduction de la contribution 2011 augmentée du renchérissement estimé pour 2011 (+0,8%) + compensation "neutralité budgétaire RPT 2008" (13,7% de 112 mio. = 15,4 mio.)

### Art. 3

Le Conseil fédéral est habilité, à l'art. 3, à fixer définitivement les montants destinés à la CCG (art. 1) et à la CCS (art. 2). Par analogie à la règle d'adaptation au cours d'une période quadriennale, il se base à cet effet sur le renchérissement annuel, en l'occurrence sur le dernier taux de croissance annuel disponible de l'indice suisse des prix à la consommation (taux de croissance annuel entre avril 2010 et avril 2011).

Durant les deux premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la RPT et comme le montre le tableau 3 ci-après, les estimations du plan financier pour la péréquation des ressources et la compensation des charges diffèrent très peu des chiffres retenus dans l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges. Expérience à l'appui, les contributions de base retenues dans les arrêtés fédéraux pour la période 2012 à 2015 ne devraient guère s'écarter des chiffres que le Conseil fédéral approuvera définitivement en novembre 2011.

Tableau 3

#### Contributions de la Confédération à la péréquation des ressources et à la compensation des charges: comparaison entre les estimations et les chiffres réels

en millions de fr.

	2009		Différence PFL 2009 / OPFCC 2009	Différence PFL 2009 / OPFCC 2009 (en %)	2010		Différence PF 2010 / OPFCC 2010	Différence PF 2010 / OPFCC 2010 (en %)
	PFL <sup>1)</sup> estimations	OPFCC <sup>2)</sup> chiffres réels			PF <sup>3)</sup> estimations	OPFCC <sup>4)</sup> chiffres réels		
Péréquation des ressources								
Contribution Confédération	1'871	1'862	-9	-0,5%	1'943	1'962	19	1,0%
Compensation des charges	692	702	10	1,4%	712	695	-17	-2,4%
<b>Total</b>	<b>2'563</b>	<b>2'564</b>	<b>1</b>	<b>0,0%</b>	<b>2'655</b>	<b>2'657</b>	<b>2</b>	<b>0,1%</b>

<sup>1)</sup> Plan financier de la législature 2009-2011 du 23 janvier 2008

<sup>2)</sup> Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges, modification du 19 novembre 2008

<sup>3)</sup> Rapport du 20 août 2008 sur le plan financier 2010-2012

<sup>4)</sup> Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges, modification du 18 novembre 2009

## 2.4 Réglementations nécessaires au niveau de l'ordonnance

Le Conseil fédéral fixera au niveau de l'ordonnance les paramètres (potentiel de ressources) et les limites financières qui commanderont une correction rétroactive des erreurs. Ses réflexions sont exposées au ch. 3.4 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

### 3 Conséquences

#### 3.1 Conséquences pour la Confédération

##### 3.1.1 Conséquences financières

Les deux arrêtés fédéraux prévoient d'adapter les contributions de base de la Confédération à la péréquation des ressources et à la compensation des charges selon les règles de reconduction annuelle ordinaire au sens de la PFCC. Les dépenses de la Confédération pour la péréquation financière verticale sont prises en compte de manière correspondante dans le budget 2011 et dans le plan financier 2012 à 2014 du 18 août 2010. Par contre, les augmentations totales de 112 millions par an destinées à compenser l'écart par rapport à la neutralité budgétaire ne sont pas prises en compte dans le plan financier 2012 à 2014, étant donné que le Conseil fédéral souhaitait initialement renoncer à une compensation.

Les chiffres pour les années 2010 à 2014 figurent dans le tableau 4.

Tableau 4

#### Contributions de la Confédération au titre de la péréquation financière pour la période 2010 à 2014

	2010	2011	2012 <sup>1)</sup>	2013	2014
<b>Péréquation des ressources</b>					
- montant (en 1000 fr.)	1'961'872	2'100'592	2'317'258	2'407'063	2'478'221
- diff. avec l'année précédente	5.4%	7.1%	10.3%	3.9%	3.0%
<b>Compensation des charges</b>					
- montant (en 1000 fr.)	694'980	704'710	741'147	752'265	763'548
- diff. avec l'année précédente	-1.0%	1.4%	5.2%	1.5%	1.5%
<b>Compensation des cas de rigueur</b>					
- montant (en 1000 fr.)	243'718	243'718	243'718	243'718	243'718
<b>Total</b>					
- montant (en 1000 fr.)	2'900'570	3'049'020	3'302'124	3'403'046	3'485'488
- diff. avec l'année précédente	3.3%	5.1%	8.3%	3.1%	2.4%

<sup>1)</sup> Y compris compensation "neutralité budgétaire RPT 2008" (112 mio. de francs)

##### 3.1.2 Conséquences pour le personnel

Les projets en question ne modifient en rien les tâches de la Confédération dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges. Par conséquent, ils n'ont aucune incidence sur les effectifs.

##### 3.2 Conséquences pour les cantons

A l'instar de la Confédération, les cantons ne subiront aucune conséquence financière supplémentaire par rapport à la reconduction annuelle d'après la PFCC. Le tableau 4 indique les montants compensatoires aux cantons. Une répartition de ces montants entre les cantons est encore impossible.

La contribution de base à la *compensation des charges* progresse en fonction du renchérissement. A partir de 2012, elle sera encore augmentée de 30,8 millions de francs au total dans le cadre de la compensation de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire.

Pour ce qui est de la *péréquation des ressources*, il faut distinguer les conséquences pour les cantons à fort potentiel de ressources et celles pour les cantons à faible potentiel de ressources. Les contributions des *cantons à fort potentiel de ressources* évoluent parallèlement au potentiel de ressources de l'ensemble des cantons à fort potentiel de ressources. En raison de la croissance exceptionnelle enregistrée par ceux-ci, l'augmentation a été en moyenne de 6,8 % durant les années 2008 à 2011 et dépassait régulièrement l'accroissement du potentiel de ressources à l'échelle nationale. Si, comme on s'y attend généralement, la crise économique avait des conséquences supérieures à la moyenne pour les cantons à fort potentiel de ressources, une croissance très ralentie, voire un recul des versements, seraient possibles à partir de 2012.

Les versements aux cantons à faible potentiel de ressources évolueront en fonction des contributions de la Confédération et des cantons à fort potentiel de ressources ainsi que de l'évolution de leur indice des ressources. Les contributions de la Confédération augmenteront de 81,2 millions de francs en raison de la compensation de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire. En conséquence, le rapport entre les contributions des cantons à fort potentiel de ressources et celles de la Confédération diminuera, passant de 73,0 % en 2011 à 70,4 % en 2012 (cf. tableau 1 au ch. 2.2.3). Le mécanisme des versements étant progressif, les cantons avec le potentiel de ressources le plus faible devraient faire face à des changements plus importants que les cantons dont l'indice des ressources est plus proche de la moyenne suisse.

### **3.3 Conséquences pour les villes et les communes**

Des systèmes cantonaux particuliers de péréquation financière conditionnent la péréquation financière et la compensation des charges entre les communes. La PFCC ne règle que la péréquation financière et la compensation des charges entre la Confédération et les cantons. Les projets proposés par le présent message n'ont dès lors aucune incidence directe sur les villes et les communes.

### **3.4 Conséquences économiques**

En vertu de la péréquation financière en vigueur, de considérables moyens à libre disposition sont redistribués tant de la Confédération aux cantons que des cantons à fort potentiel de ressources vers ceux à faible potentiel de ressources. La péréquation financière a donc des effets indéniables sur l'économie suisse, qui ont été examinés plus précisément dans le «Message sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT» (troisième message sur la RPT). Une expertise avait alors été menée par Frank Bodmer et Tobias Beljean afin d'examiner ces effets. Elle avait révélé que la RPT devrait entraîner une légère augmentation du PIB et une réduction de la charge fiscale. Les conditions-cadres n'ayant pas changé dans l'intervalle, ces déclarations demeurent

valables. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné dans le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité, les données actuellement disponibles sont encore insuffisantes pour pouvoir vérifier ces effets.

Le rapport entre les paiements issus de tous les fonds de péréquation financière et le PIB peut cependant être déterminé. Il s'élevait à 0,75 % en 2008, mais progressera régulièrement pour atteindre 0,84 % d'ici à 2011.

Tableau 5

### Rapport entre la péréquation financière et le PIB

*en millions de francs; aux prix courants*

	2008	2009	2010	2011
PIB nominal*	544'196	535'282	552'411	560'698
Paiements au titre de la péréquation financière	4'105	4'244	4'429	4'704
en % du PIB	0.75%	0.79%	0.80%	0.84%

\* *Prévisions du seco*

Les deux arrêtés fédéraux ci-après visent à reconduire les contributions de base aux fonds de péréquation conformément aux règles applicables pour les années intermédiaires de la période quadriennale. Ils ne modifient donc pas fondamentalement la péréquation financière en vigueur par rapport à la performance économique. Il ne faut dès lors s'attendre à aucune conséquence économique supplémentaire.

## 3.5 Conséquences organisationnelles: conséquences sur l'informatique

Aucun des trois projets n'a de conséquence directe sur l'informatique ou les processus. La nouvelle solution informatique de l'Administration fédérale des finances pour le calcul des paiements compensatoires, introduite au printemps 2010 sur recommandation du Contrôle fédéral des finances, ne nécessite aucune adaptation en raison de ces projets, et les processus en cours restent applicables.

## 4 Lien avec le programme de la législature

L'objet est annoncé dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011<sup>26</sup>.

## 5 Aspects juridiques

### 5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 135 Cst.<sup>27</sup> donne à la Confédération la compétence de légiférer sur la péréquation financière et la compensation des charges. L'art. 5 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)<sup>28</sup>

<sup>26</sup> FF 2008 7745

<sup>27</sup> RS 101

<sup>28</sup> RS 613.2

habilite l'Assemblée fédérale à fixer, pour une période de quatre ans, la contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération à la péréquation des ressources. L'art. 9 PFCC autorise l'Assemblée fédérale à fixer, pour une période de quatre ans, les contributions de base destinées à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. Le projet est par conséquent conforme à la Constitution et à la loi.

## **5.2 Forme de l'acte à adopter**

### **5.2.1 Modifications législatives proposées**

Le traitement des erreurs découvertes tardivement en relation avec le calcul annuel de la péréquation des ressources et de la compensation des charges nécessite une révision partielle de la PFCC<sup>29</sup>.

### **5.2.2 Arrêtés fédéraux**

L'art. 5 PFCC prévoit qu'un arrêté fédéral soumis au référendum fixe, pour une période de quatre ans, la contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération à la péréquation des ressources.

L'art. 9 PFCC prévoit également qu'un arrêté fédéral soumis au référendum fixe les contributions de base destinées à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques<sup>30</sup>.

Au total, *deux* arrêtés fédéraux soumis au référendum sont donc prévus:

- 1) l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources;
- 2) l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges.

## **5.3 Frein aux dépenses**

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

En conséquence, les dispositions suivantes sont soumises au frein aux dépenses:

- l'art. 1 de l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources (contribution de base de la Confédération à la péréquation des ressources);

<sup>29</sup> Cf. à ce propos le ch. 2.1 du présent message

<sup>30</sup> RS 613.22, RO 2007 5949



- l'art. 1 de l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges (contribution de base de la Confédération à la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques);
- l'art. 2 de l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges (contribution de base de la Confédération à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques).

## **5.4 Déléation de compétences législatives**

En vertu de l'art. 9a (nouveau) PFCC relatif à la correction rétroactive de paiements erronés, le Conseil fédéral est habilité à fixer chaque année les limites de l'importance financière d'une erreur (paramètres et «limites du supportable») au niveau de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)<sup>31</sup>, de même que l'examen périodique des montants minimaux. La modification annuelle permet de fixer les montants minimaux en fonction de l'évolution du potentiel de ressources et donc d'éviter une dévalorisation réelle de ces montants.

## **5.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le présent objet n'a aucune incidence sur les obligations internationales de la Suisse<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> RS 613.21

<sup>32</sup> Dans son premier message sur la RPT (FF 2002 2155 2393), le Conseil fédéral a procédé à une analyse complète et a évalué le projet dans une perspective de politique européenne.

## 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 réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).
Année de calcul:	Le potentiel de ressources d'une année de référence est égal à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée de trois années consécutives, c'est-à-dire des années de calcul du potentiel de ressources. La première année de calcul remonte à six ans et la dernière, à quatre ans avec l'année de référence.
Année de référence:	L'année de référence du potentiel de ressources est l'année pour laquelle celui-ci sert de base à la péréquation des ressources.
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 réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). L'AFA d'un canton se compose de la somme des revenus et des fortunes imposables des personnes physiques et des gains imposables des personnes morales.
Bilan global:	Le bilan global, créé dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), indiquait les effets financiers quantifiables de toutes les mesures inhérentes à la RPT, dont les augmentations de charges et les allègements pour la Confédération et les 26 cantons.
Cantons à faible potentiel de ressources:	Les cantons à faible potentiel de ressources ont des ressources propres inférieures à la moyenne. Ils affichent un indice des ressources inférieur à 100.
Cantons à fort potentiel de ressources:	Les cantons à fort potentiel de ressources ont des ressources supérieures à la moyenne. Ils affichent un indice des ressources supérieur à 100.
Charges A:	Les charges A, déterminantes pour la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS), sont les charges que les cantons subissent en raison d'une proportion de personnes âgées, de pauvres ou d'étrangers supérieure à la moyenne. Ces trois groupes A ont pour trait commun de générer des coûts relativement élevés et de payer peu d'impôts.

Charges des villes-centres:	Les charges des villes-centres prises en compte dans la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques (CCS) sont les charges subies par les villes-centres du fait de leur importance démographique, de la densité d'habitat et du nombre de salariés. Les coûts par habitant à la charge des villes-centres sont en général proportionnels à la valeur des indicateurs correspondants.
Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges:	Voir «Accord-cadre intercantonal» et «Compensation intercantonale des charges».
Compensation des cas de rigueur:	Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la compensation des cas de rigueur, financée par la Confédération et les cantons, vise à garantir qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne verra sa situation financière se dégrader du fait du passage à la RPT. La durée de la compensation des cas de rigueur est limitée à 28 ans au maximum, et son montant diminuera chaque année dès la neuvième année suivant l'entrée en vigueur de la RPT, c'est-à-dire à partir de 2016.
Compensation des charges:	La compensation des charges est un des nouveaux instruments de péréquation prévus dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).
Compensation intercantonale des charges:	Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), 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.
Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG):	La compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques est un des nouveaux instruments de péréquation prévus dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges supérieures à la moyenne en raison de l'altitude de leur territoire, de la déclivité du terrain ou de la structure de leur habitat.

Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS):	La compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques est un des nouveaux instruments de péréquation prévus dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de la structure de leur population (charges A) ou de leur fonction de centre (charges des villes-centres).
Contribution de base (à la péréquation des ressources et à la compensation des charges):	La contribution de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges est fixée par le Parlement pour une période de quatre ans. Elle ne varie pas la première année. Chacune des trois années suivantes, le Conseil fédéral l'adapte en fonction de critères légaux spécifiques.
Désenchevêtrement des tâches:	Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le désenchevêtrement des tâches consiste à attribuer à un seul niveau institutionnel une tâche publique qui était auparavant assumée conjointement par la Confédération et les cantons.
Indice des ressources:	L'indice des ressources sert de base à la péréquation des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Il remplace le potentiel de ressources par habitant par rapport à la moyenne suisse. L'indice des ressources reflète donc le niveau des ressources fiscalement exploitables d'un canton et repose sur l'assiette fiscale agrégée (AFA).
Neutralité budgétaire:	Le principe de «neutralité budgétaire» veut que la RPT ne se solde par aucun transfert de charges entre la Confédération et les cantons lors du passage de l'ancien au nouveau système. Seule la compensation des cas de rigueur, qui diminuera au fil du temps en raison de son caractère temporaire, a entraîné une charge supplémentaire pour la Confédération la première année après l'entrée en vigueur de la RPT, c'est-à-dire en 2008.
Péréquation financière:	La péréquation financière porte sur tous les transferts financiers entre collectivités publiques de différents niveaux, qui ont pour but d'inciter à accomplir des tâches étatiques ou de compenser des disparités de capacité financière.

Péréquation financière au sens strict et au sens large:	La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) distingue la péréquation financière au sens strict et au sens large. La péréquation financière au sens strict englobe la totalité des transferts servant à la redistribution de moyens financiers entre les cantons (péréquation des ressources) et à la compensation de charges structurelles excessives (compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques ou socio-démographiques). La péréquation financière au sens large englobe la totalité des transferts financiers horizontaux et verticaux effectués au titre de la répartition des tâches et des recettes.
Péréquation des ressources:	La péréquation des ressources est un des nouveaux instruments prévus dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Elle vise à doter les cantons dont les ressources sont inférieures à la moyenne, soit les cantons à faible potentiel de ressources, de suffisamment de fonds à libre disposition. Elle est financée par la Confédération et par les cantons à fort potentiel de ressources. La Confédération finance la péréquation verticale des ressources, et les cantons financent la péréquation horizontale des ressources.
Péréquation horizontale des ressources:	Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la péréquation horizontale des ressources représente la redistribution effectuée entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources.
Péréquation verticale des ressources:	Part de la péréquation des ressources financée par la Confédération dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les cantons qui affichent un potentiel de ressources inférieur à la moyenne suisse (cantons à faible potentiel de ressources) sont soutenus financièrement par la Confédération.
Potentiel de ressources:	Le potentiel de ressources représente les ressources fiscalement exploitables d'un canton. Voir «Assiette fiscale agrégée (AFA)».

Recettes fiscales  
standardisées:

Les recettes fiscales standardisées (RFS) sont un paramètre permettant de juger de l'effet de péréquation des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les RFS d'un canton correspondent aux recettes fiscales qu'il réaliserait à condition qu'il exploite son potentiel de ressources en appliquant un taux d'imposition proportionnel uniforme pour tous les cantons. Ce taux standardisé correspond à la somme des recettes fiscales des cantons et des communes (y c. la part des cantons à l'impôt fédéral direct) exprimées en pourcentage du total des potentiels de ressources de tous les cantons pour les années de calcul.

Tâche commune:

Les tâches communes sont financées conjointement par la Confédération et les cantons.

A

**Loi fédérale  
sur la péréquation financière  
et la compensation des charges  
(PFCC)**

*Projet*

**Modification du ...**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 24 novembre 2010<sup>1</sup>,  
arrête:*

I

La loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

*Titre précédant l'art. 9a (nouveau)*

**Section 3a Correction rétroactive des paiements compensatoires**

*Art. 9a (nouveau)*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral corrige de manière rétroactive les paiements erronés dans le domaine de la péréquation des ressources ou de la compensation des charges si l'erreur:

- a. provient d'une saisie, d'une transmission ou d'un traitement incorrects des données, et
- b. engendre pour un canton au moins des conséquences financières importantes.

<sup>2</sup> Il corrige les erreurs au plus tard lorsque l'année de calcul concernée par l'erreur est utilisée pour la dernière fois pour calculer les paiements compensatoires.

<sup>3</sup> Il fixe chaque année les limites de l'importance financière au sens de l'al. 1, let. b. Il se fonde à cet effet sur le potentiel de ressources moyen par habitant de la Suisse.

<sup>4</sup> Si les conditions nécessaires à une correction sont remplies, les paiements compensatoires sont adaptés dans les meilleurs délais. Au besoin, l'adaptation peut être étalée sur plusieurs années.

<sup>1</sup> FF 2010 7861

<sup>2</sup> RS 613.2

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.



B

**Arrêté fédéral  
concernant la détermination des contributions  
de base à la péréquation des ressources pour la période  
de contribution 2012 à 2015**

*Projet*

du ...

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)<sup>1</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 24 novembre 2010<sup>2</sup>,

*arrête:*

**Art. 1** Contribution de base de la Confédération

La contribution de base à la péréquation des ressources versée par la Confédération pour les années 2012 à 2015 s'élève à 2 317 280 271 francs par an.

**Art. 2** Contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources

La contribution de base à la péréquation des ressources versée par les cantons à fort potentiel de ressources pour les années 2012 à 2015 s'élève à 1 631 498 659 francs par an.

**Art. 3** Adaptation par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est habilité à adapter la contribution visée à l'art. 1 à l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons durant les années 2011 et 2012, et la contribution visée à l'art. 2 à l'évolution du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources durant les années 2011 et 2012. L'adaptation a lieu avec l'adoption des chiffres pour l'année de référence 2012.

**Art. 4** Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> Le présent arrêté est sujet au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>1</sup> RS 613.2

<sup>2</sup> FF 2010 7861



**Arrêté fédéral  
concernant la détermination des contributions  
de base à la compensation des charges pour la période  
de contribution 2012 à 2015**

*Projet*

du ...

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)<sup>1</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 24 novembre 2010<sup>2</sup>,

*arrête:*

**Art. 1** Contribution de base de la Confédération à la compensation des charges géo-topographiques

La Confédération accorde aux cantons qui subissent des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, pour les années 2012 à 2015, une contribution de base de 370 573 645 francs par an.

**Art. 2** Contribution de base de la Confédération à la compensation des charges socio-démographiques

La Confédération accorde aux cantons qui subissent des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, pour les années 2012 à 2015, une contribution de base de 370 573 645 francs par an.

**Art. 3** Adaptation par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est habilité à adapter les contributions visées aux art. 1 et 2 au renchérissement des années 2010 et 2011. L'adaptation a lieu avec l'adoption des chiffres pour l'année de référence 2012.

**Art. 4** Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> Le présent arrêté est sujet au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>1</sup> RS 613.2

<sup>2</sup> FF 2010 7861

