

Position de la CdC du 20 juin 2014

Deuxième rapport d'évaluation de l'efficacité RPT

Position des gouvernements cantonaux du 20 juin 2014 sur le rapport d'évaluation de l'efficacité 2012-2015 du Conseil fédéral du 14 mars 2014

Lors de l'Assemblée plénière du 20 juin 2014, les gouvernements cantonaux ont débattu du rapport et adopté la position suivante, en tenant compte de l'avis rendu par la CDF les 5 et 6 juin 2014.

Le présent document mentionne également les propositions de minorité qui ont recueilli l'adhésion de 6 cantons au minimum. Cela permet de mettre en évidence les différences de points de vue entre les cantons à faible potentiel de ressources et ceux à fort potentiel, concernant notamment les questions de redistribution des moyens.

1. Principes

1.1. Importance fondamentale de la RPT pour nos structures fédérales

1 Les cantons reconnaissent l'importance majeure de la RPT comme réforme de fond des structures fédérales de notre pays. Le système RPT doit être adapté là où on peut optimiser l'efficacité.

Développement :

- 2 Il ressort des deux premiers rapports sur l'évaluation de l'efficacité que le système a dans l'ensemble fait ses preuves, raison pour laquelle il convient de tout mettre en œuvre pour ne pas compromettre son avenir.
- 3 Les cantons sont conscients de l'importance de présenter des solutions qui garantissent la solidarité confédérale à l'avenir également.

1.2. Hausse des prestations financières de la Confédération

4 Les cantons refusent que soit réduite la dotation de la péréquation des ressources et exigent le maintien de la dotation actuelle.

5 Les cantons exigent une hausse des ressources financières de la Confédération destinées à la compensation des charges sociodémographiques. Les contributions des cantons à fort potentiel de ressources ne sont pas concernées.

Développement :

- 6** Les 85% de compensation des ressources sont une limite inférieure qu'il est possible de dépasser.
- 7** Malgré l'entrée en vigueur du nouveau système péréquatif, les disparités entre cantons demeurent élevées.
- 8** L'allègement du budget fédéral par une réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, de 30 à 17%, est supérieur à la croissance économique moyenne. On notera cependant qu'il est mentionné à la page 144 du rapport que la croissance de 2008 à 2013 était inférieure à la moyenne. Mais on ajoutera que l'évolution effective des recettes de l'impôt fédéral direct ces années-là est comparée à l'évolution de la péréquation des ressources qui repose sur les années précédentes. Si nous considérons l'évolution des recettes de l'impôt fédéral direct pendant la période de 2002 à 2010, la croissance annuelle est de 5.9%¹, par rapport à 3,6% d'augmentation annuelle moyenne des contributions de la Confédération à la péréquation verticale des ressources. On constate que le budget fédéral a effectivement été allégé.
- 9** Les contributions à la compensation des charges ont connu une croissance inférieure à la moyenne : la part de la compensation des charges à la contribution totale de la Confédération a diminué, passant de 27,5% en 2008 à 24,6% en 2014. La Confédération a ainsi réalisé des économies alors que les charges des cantons ont continué d'augmenter.
- 10** La charge des cantons a connu une augmentation supérieure à la moyenne en raison de l'évolution démographique et du transfert de tâches dans plusieurs domaines (financement des hôpitaux, financement des soins, transports, agriculture, etc.). Il s'en est suivi une détérioration significative de leurs finances, contrairement à celles de la Confédération. En 2013, 16 cantons ont affiché un déficit et plusieurs d'entre eux ont dû engager des mesures d'économie.
- 11** Afin de garantir la neutralité budgétaire, la Confédération a augmenté ses contributions à la péréquation financière de 81 millions de francs par an à partir de 2012. Une réduction des contributions de la Confédération affecterait significativement la neutralité budgétaire issue de la RPT.

Proposition de minorité relative au chiffre 4 : Les cantons acceptent la réduction proposée par le Conseil fédéral de la péréquation des ressources.

Développement : Cette adaptation est tout à fait justifiée au regard de l'excédent de dotation au cours de la seconde période de financement.

1.3. Séparation stricte entre le 2^e rapport sur l'évaluation de l'efficacité et la RIE III

12 Les cantons soutiennent une séparation stricte des deux dossiers.

¹ Source : Recettes fiscales de la Confédération 2010, p. 7
(<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00698/01161/index.html?lang=fr>)

Développement :

- 13** Calendriers différents pour chaque projet :
Il ressort du 2^e rapport sur l'évaluation de l'efficacité RPT que les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges doivent être fixées pour la 3^e période RPT 2016-2019 alors que la RIE III ne peut entrer en vigueur qu'en 2018 au plus tôt et que ses effets ne se feront donc pas sentir avant 2022 (première année utilisant l'année fiscale 2018 comme base de calcul pour la péréquation des ressources).
- 14** Grandes incertitudes concernant les répercussions financières de la RIE III :
D'importantes incertitudes subsistent en ce qui concerne la structure concrète de la RIE III, les conditions à l'échelle internationale n'étant pas claires et l'acceptation de certains modèles n'étant pas encore acquise. Il faut donc veiller à préserver la marge de décision des cantons dans le cadre de la RIE III.

2. Réponses aux questions

2.1. Péréquation des ressources

Question 1 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que la contribution de base à la péréquation des ressources pour la période 2016 à 2019 devrait être adaptée en raison du dépassement permanent de l'objectif visé pour la dotation minimale au cours de la deuxième période quadriennale (cf. chap. 5.5.1 et 9.1) ?

Question 1a : Si la contribution de base est adaptée, estimez-vous aussi qu'elle devrait être corrigée à hauteur du montant moyen du dépassement de la dotation pour la période 2012 à 2015 (cf. chap. 9.1) ?

15 Les cantons rejettent la réduction proposée de la péréquation des ressources. Ils souhaitent la doter d'un montant correspondant au moins au volume actuel.

Développement :

- 16** Les 85% de compensation des ressources sont une limite inférieure qu'il est possible de dépasser.
- 17** Malgré l'entrée en vigueur du nouveau système péréquatif, les disparités entre cantons demeurent élevées.
- 18** L'allègement du budget fédéral par une réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, de 30 à 17%, est supérieur à la croissance économique moyenne. On notera cependant qu'il est mentionné à la page 144 du rapport que la croissance de 2008 à 2013 était inférieure à la moyenne. Mais on ajoutera que l'évolution effective des recettes de l'impôt fédéral direct ces années-là est comparée à l'évolution de la péréquation des ressources qui repose sur les années précédentes. Si nous considérons l'évolution des recettes de l'impôt fédéral direct pendant la période de 2002 à 2010, la croissance annuelle est de 5.9%², par rapport à 3,6% d'augmentation annuelle moyenne des contributions de la Confédération à la péréquation verticale des ressources. On constate que le budget fédéral a effectivement été allégé.

² Source : Recettes fiscales de la Confédération 2010, p. 7
(<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00698/01161/index.html?lang=fr>)

- 19 Les contributions à la compensation des charges ont connu une croissance inférieure à la moyenne : la part de la compensation des charges à la contribution totale de la Confédération a diminué, passant de 27,5% en 2008 à 24,6% en 2014. La Confédération a ainsi réalisé des économies alors que les charges des cantons ont continué d'augmenter.
- 20 La charge des cantons a connu une augmentation supérieure à la moyenne en raison de l'évolution démographique et du transfert de tâches dans plusieurs domaines (financement des hôpitaux, financement des soins, transports, agriculture, etc.). Il s'en est suivi une détérioration significative de leurs finances, contrairement à celles de la Confédération. En 2013, 16 cantons ont affiché un déficit et plusieurs d'entre eux ont dû lancer un programme d'économies.
- 21 Afin de garantir la neutralité budgétaire, la Confédération a augmenté ses contributions à la péréquation financière de 81 millions de francs par an à partir de 2012. Une réduction des contributions de la Confédération affecterait significativement la neutralité budgétaire issue de la RPT.

Proposition de minorité : Les cantons acceptent la réduction proposée de la péréquation des ressources.

Développement : Cette adaptation est tout à fait justifiée au regard de l'excédent de dotation au cours de la seconde période de financement.

Question 2 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il convient de renoncer à une limite maximale des charges pour les cantons à fort potentiel de ressources (cf. chap. 9.3) ?

22 Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral et rejettent l'instauration d'une limite supérieure par habitant ou d'une limite supérieure pour chaque canton.

Développement :

- 23 À supposer que les disparités continuent d'augmenter, le potentiel de péréquation pourrait diminuer ou les versements compensatoires supplémentaires devraient être supportés par les cantons à fort potentiel de ressources. Par ailleurs, tout plafond ne prend en compte ni le renchérissement ni une modification de la capacité financière. Il convient donc de privilégier la fixation de la dotation par les Chambres fédérales à un plafonnement des charges.

Question 3 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il convient de maintenir l'actuel mode de calcul des paiements et des versements (cf. chap. 8 et 9.4) ?

24 Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'actuel mode de calcul des paiements et des versements doit être maintenu.

- 25 Au vu de ce contexte, les cantons ont également examiné le modèle alternatif proposé (zone neutre, indexation du taux d'écrêtage au potentiel d'excédent, détermination du rapport entre péréquation verticale et péréquation horizontale des ressources). Les cantons rejettent l'instauration d'une zone neutre. Les autres éléments du modèle alternatif sont traités aux chiffres 27 et 28.**

Développement :

- 26** L'introduction d'un modèle avec zone neutre a déjà été largement discutée lors de l'instauration de la RPT, avant d'être rejetée. Ce modèle aurait eu des répercussions considérables pour certains cantons et dépasserait ainsi *a priori* ce qui peut être raisonnablement exigé d'une « symétrie des sacrifices ».
- 27 Les cantons sont favorables à un examen plus poussé du rapport entre péréquation verticale et péréquation horizontale, conjointement avec un système incitatif pour les cantons à faible potentiel de ressources, dans le cadre du troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité.**
- 28 Les cantons sont favorables à un examen plus poussé d'une indexation du taux d'écrêtage au potentiel de ressources, dans le cadre du troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, de sorte à développer un système cohérent qui intègre également les versements aux cantons à faible potentiel de ressources.**

Développement :

- 29** L'indexation du taux d'écrêtage au potentiel d'excédent réagit mieux aux modifications des disparités et réduit le problème de la « responsabilité solidaire » entre cantons.
- 30 Les cantons refusent que le taux de contribution de la Confédération soit fixé à 150% de la contribution des cantons à fort potentiel de ressources.**

Développement :

- 31** L'article 135 Cst. prévoit une fourchette ; il est donc pratiquement impossible de faire accepter sur le plan politique que soit fixé un montant maximal pour la Confédération et un montant minimum pour les cantons à fort potentiel de ressources.
- 32** À supposer que soit introduite dans le cadre de la RIE III une pondération des bénéficiaires des entreprises en fonction de leur exploitabilité, il faudrait réexaminer la question de la pondération des fortunes privées.

Proposition de minorité : Les cantons rejettent le maintien du modèle de calcul appliqué jusqu'ici. Ils demandent que soit introduit en 2016 le modèle alternatif dans son ensemble (taux de rétention pour quatre ans, zone neutre, répartition linéaire des fonds). Les montants à verser pour la péréquation verticale doivent être calculés en fonction du taux d'écrêtage fixé pour 4 ans sur la base du potentiel d'excédent. Il faut pour cela que le taux soit fixé selon des critères objectifs (respect de l'objectif de 85%).

Développement : Attribuer toujours plus de fonds à des cantons qui sont quasiment des cantons à fort potentiel de ressources ne témoigne pas d'une gestion efficiente des finances. Si l'on souhaite renforcer l'idée de la péréquation, il faut augmenter la dotation aux cantons à faible potentiel de ressources. L'indexation du taux d'écrêtage affaiblirait la responsabilité solidaire entre les cantons contributeurs, mais aussi entre les cantons qui reçoivent des fonds et atténuerait certains paradoxes.

Question 4 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que les catégories d'impôts actuelles doivent continuer de former la base du calcul du potentiel des ressources (cf. chap. 7.1) et que les redevances hydrauliques ne doivent par conséquent pas être prises en compte (cf. chap. 9.5) ?

33 Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel les catégories d'impôts actuelles doivent continuer de constituer la base du calcul du potentiel de ressources et que les redevances hydrauliques ne doivent par conséquent pas être prises en compte.

Développement :

34 La proposition est contraire au système. En outre, la redevance hydraulique n'est pas un impôt, mais une indemnité pour l'octroi de droits d'utilisation.

35 Dans le calcul du potentiel de ressources, il faut tenir compte de la fortune privée avec les adaptations proposées du facteur alpha.

36 Les cantons soutiennent aussi le rejet de la proposition selon laquelle il convient de garantir une compensation adéquate des charges intercantionales dans le secteur universitaire (cf. p. 228 ss. du rapport).

Développement :

37 La compensation des charges intercantionales doit être réglée par les cantons eux-mêmes dans le cadre de conventions intercantionales.

Proposition de minorité : Les cantons demandent que la redevance hydraulique entre, à moyen terme, dans le calcul du potentiel de ressources. Ils sont en outre favorables à une meilleure indemnisation des cantons universitaires dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Développement : Prendre en compte les redevances hydrauliques permet de déterminer correctement le potentiel de ressources et d'éviter un traitement inégalitaire des cantons (à faible potentiel). Il convient de mieux indemniser les cantons universitaires, leurs charges ne cessant d'augmenter.

Question 5 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que les bénéficiaires des personnes morales dans la péréquation des ressources ne doivent pas être réduits à 70 % en sus à l'application du facteur bêta (cf. chap. 9.5) ?

38 Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel les bénéficiaires des personnes morales pris en compte dans la péréquation des ressources ne doivent pas être réduits à 70 %, en plus de l'application du facteur bêta.

Développement :

39 L'introduction de facteurs d'exploitation relatifs sera examinée dans le cadre de la RIE III et ne doit pas être effectuée à l'avance.

Proposition de minorité : Les cantons demandent que les bénéfices des personnes morales soient pris en compte avec une pondération moins élevée dans le calcul de l'assiette fiscale agrégée.

Développement : Une adaptation semble tout à fait justifiée actuellement, l'exploitabilité ayant été inférieure au cours des dernières périodes de financement, indépendamment des réformes à venir.

Question 6 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que les revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources doivent être pris en compte à 75 % comme actuellement et non pas à un nouveau taux de 50 % (cf. chap. 9.5) ?

40 Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel les revenus des frontaliers doivent être pris en compte dans le potentiel de ressources à 75 % comme aujourd'hui et non à un nouveau taux de 50 %.

Développement :

- 41 Une adaptation a déjà eu lieu en vue de la deuxième période RPT.
- 42 À supposer que soit introduite dans le cadre de la RIE III une pondération des bénéfices des entreprises en fonction de leur exploitabilité, il faudrait réexaminer la question de la pondération des revenus des frontaliers.

Question 7 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il n'y a pas lieu de réduire les versements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources qui présentent une exploitation fiscale inférieure à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources (cf. chap. 9.5) ?

43 Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel il n'y a pas lieu de réduire les versements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources qui présentent une exploitation fiscale inférieure à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources.

Développement :

- 44 Cela conduirait à la suppression d'un acquis essentiel de la RPT, à savoir la dissociation entre péréquation financière et comportement des cantons en matière de dépenses.
- 45 La réduction des disparités entre cantons au regard de leur capacité financière et de la charge fiscale est un objectif explicite de la péréquation financière (art. 2, lit. B PFCC).

Proposition de minorité : Les cantons sont d'avis que la proposition d'instauration d'une règle pour éviter le dumping fiscal doit être examinée.

Développement : Il est difficile de justifier politiquement que des cantons à faible potentiel de ressources utilisent les transferts de la péréquation financière de sorte que leurs taux d'imposition sont nettement inférieurs à ceux des cantons contributeurs.

2.2. Compensation des charges

Question 8 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que la contribution de base à la compensation des charges pour la période 2016 à 2019 (total des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques) devrait être déterminée selon une progression similaire au procédé prévu dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (art. 9, al. 2, PFCC ; cf. chap. 9.1) ?

Question 9 : Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que les dotations destinées à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et sociodémographiques doivent rester identiques (cf. chap. 9.1) ?

- 46 Les cantons considèrent que la dotation de la CCG ne doit pas être réduite et qu'il faut continuer de l'adapter, comme le prévoit le système actuel, en fonction de l'inflation.**
- 47 En revanche, les cantons demandent que la dotation de la CCS soit augmentée. La Confédération devra financer cette augmentation en exploitant les deux sources de financement suivantes : d'une part, les montants disponibles suite à la réduction prévue de la dotation du fonds pour cas de rigueur (12 millions de francs par an, soit 5% de 240 millions de francs), d'autre part au moyen d'une hausse générale de la contribution fédérale (cf. chap. 1.2 de la prise de position).**
- 48** La CCS sert de compensation des charges excessives des cantons, qui peuvent disposer librement des fonds. La RPT ne prévoit pas de transfert aux villes-centres.

Proposition de minorité : La dotation du fonds de compensation des charges socio-démographiques doit être augmentée de manière unilatérale, de sorte à couvrir les charges excessives qui ont été évaluées. Les fonds de la Confédération, dégagés par l'adaptation de la dotation de la péréquation des ressources et du fonds pour cas de rigueur, seront utilisés pour compenser les charges excessives liées à des facteurs socio-démographiques.

2.3. Compensation des cas de rigueur

Question 10 : Partagez-vous l'avis du Conseil fédéral selon lequel la compensation des cas de rigueur ne doit pas être levée pendant la troisième période quadriennale (cf. chapitre 9.2) ?

Question 11 : Partagez-vous l'avis du Conseil fédéral selon lequel la compensation des cas de rigueur doit être, comme prévu (PFCC ; art. 19, al. 3), réduite de 5% chaque année à partir de 2016 (cf. chapitre 9.2) ?

- 49 Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel la compensation des cas de rigueur doit être, comme prévu (cf. PFCC ; art. 19, al. 3), réduite de 5% chaque année à partir de 2016.**

Développement :

- 50 La compensation des cas de rigueur garantissait que tous les cantons à faible potentiel de ressources soient le plus possible déchargés lors du passage de l'ancien système à la RPT. Elle a largement contribué, à l'époque, à ce que la RPT soit acceptée en votation populaire.
- 51 **Selon le compromis trouvé à l'époque entre le Confédération et les cantons, les fonds dégagés par la réduction annuelle de 5% doivent être utilisés en faveur des cantons. Les cantons exigent que les fonds fédéraux dégagés par la réduction de la compensation des cas de rigueur soient affectés à l'augmentation de la dotation de la CCS.**

Proposition de minorité : Les versements au fonds pour cas de rigueur seront diminués dans une proportion plus importante dès 2016 et le fonds pour les cas de rigueur sera supprimé plus vite que prévu.

Développement : Il n'y a pas de critères objectifs permettant de justifier le maintien des paiements transitoires pendant encore 20 ans.

2.4. Répartition des tâches Confédération/Cantons

Question 12 : Pensez-vous qu'il soit objectivement nécessaire d'examiner à l'heure actuelle un désenchevêtrement plus poussé des tâches entre la Confédération et les cantons (cf. chap. 6.1.3) ? Dans l'affirmative, dans quels domaines ?

- 52 **Le désenchevêtrement des tâches communes doit se poursuivre. Les tâches communes de la Confédération et des cantons subsistant encore dans la RPT³ doivent être passées en revue afin d'identifier d'autres désenchevêtrements possibles. Le but de cette démarche est d'accroître la marge de manœuvre des cantons. Les transferts de tâches entre la Confédération et les cantons respecteront le principe de la neutralité budgétaire.**
- 53 **Les prochains rapports sur l'évaluation de l'efficacité doivent intégrer une analyse de l'évolution globale de la répartition des charges et des revenus entre la Confédération et les cantons, ainsi que des charges imposées aux cantons qui découlent de l'exécution du droit fédéral. Il faudra adapter, le cas échéant, les articles 18 PFCC et 46 OPFCC.**
- 54 **La loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (art. 18, PFCC) doit être modifiée de façon à présenter l'évolution de la répartition des tâches à partir du troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il s'agira notamment d'indiquer quelles sont les dispositions du droit fédéral qui, depuis la votation populaire sur les principes constitutionnels de la RPT, dérogent fondamentalement à ces principes de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et aux autres principes organisationnels inscrits dans la Constitution fédérale.**

³ Assurance-maladie (réductions individuelles des primes), AVS/AI (prestations complémentaires), trafic régional, trafic d'agglomération, routes principales, lutte contre le bruit, exécution des peines et des mesures, bourses pour le secteur tertiaire, protection contre les inondations, protection des eaux, améliorations structurelles dans l'agriculture, forêt, chasse, pêche, mensuration officielle, protection du patrimoine, protection de la nature et du paysage.

Remarque :

- 55** La politique et la législation fédérales ont de plus en plus tendance à créer des imbrications tant dans les compétences que dans l'accomplissement des tâches de la Confédération et des cantons. Cette évolution va à l'encontre de la philosophie et de l'idée directrice de la RPT. Il faudrait prévoir un projet distinct pour clarifier les propositions concrètes en vue de nouveaux désenchevêtrements de tâches entre la Confédération et les cantons.

2.5. Autres remarques

Question 13 : Souhaitez-vous formuler d'autres remarques à propos de la troisième période péréquative de quatre ans ?

- 56 Les conventions-programmes doivent être appliquées, dans la mesure du possible et du raisonnable, lors de chaque extension ou nouveau transfert de tâches d'exécution des cantons.**

Développement :

- 57** L'instrument des conventions-programmes a fait ses preuves quant à son principe.
- 58** Des améliorations s'imposent s'agissant des aspects suivants :
- limitation de la prise d'influence de la Confédération sur les objectifs stratégiques ;
 - réduction de la densité normative dans les conventions-programmes et les instructions y afférentes.
- 59 Le respect des principes de subsidiarité et de l'équivalence fiscale introduit dans la Constitution avec la RPT, doit être réexaminé pour chaque nouvelle législation.**
- 60 Les cantons demandent que soient vérifiés les chiffres avancés pour les paiements liés à la compensation intercantonale des charges (cf. tableau 5.09).**