

M. le conseiller fédéral
Hans-Rudolf Merz
chef du Département fédéral des finances
Bernerhof
3000 Berne

Berne, le 3 octobre 2006

Kontaktperson	Walter Moser
Direktwahl	031 322 38 24
unser Zeichen/ notre référence	AK 3732-f

Consultation relative au rapport final de l'organisation de projet sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur et au projet d'ordonnance à la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le 6 juillet 2006, vous nous avez invités à prendre position sur le rapport final de l'organisation de projet sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur et sur le projet d'ordonnance à la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003.

L'Assemblée plénière de notre Conférence a décidé au printemps déjà d'élaborer une prise de position commune consolidée. Parallèlement, les cantons et les conférences des directeurs restent bien entendu libres de soumettre en plus leur propre prise de position. Entre-temps, les gouvernements cantonaux ont travaillé de manière intensive sur les deux affaires en consultation et adopté la prise de position ci-après lors de l'Assemblée plénière du 29 septembre 2006.

1. Remarques générales

Dès le début, les cantons ont participé au projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en tant que parties à l'organisation de projet paritaire ad hoc. Dans ce cadre, l'effort principal visait à remplacer le système de péréquation financière en vigueur, avec ses nombreux défauts et fausses incitations, et à engager avec la RPT une réforme effective de notre système étatique fédéral.

En acceptant à une large majorité les révisions constitutionnelles y relatives le 28 novembre 2004, le peuple et les cantons ont approuvé le concept en 3 étapes de la RPT et chargé ainsi les autorités de mettre en oeuvre rapidement le projet. La consultation relative au message sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur marque le passage à la 3e étape de ce projet, laquelle consiste à fixer de manière définitive les éléments clé de la péréquation financière et de la compensation des charges au sens strict et à régler les problèmes transitoires. Cette étape permet de concrétiser les nouveaux flux de redistribution, avec les "bénéficiaires nets" et les "payeurs nets", ce qui peut en soi entraîner des tensions entre les cantons. La CdC ne veut pas cacher que ces conflits d'intérêts entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources, mais également entre cantons ruraux et urbains existent, et présente donc ci-après également des avis minoritaires qualifiés et soutenus par au moins 5 cantons.

Les cantons payeurs eux-mêmes sont conscients du fait que seul un renforcement de la péréquation financière horizontale permet d'équilibrer les disparités croissantes entre les cantons. Dans ce cadre, il s'agit du mandat constitutionnel visant à garantir aux cantons des ressources financières minimales et à réduire ainsi les écarts dans leurs capacités financières respectives et parallèlement à assurer leur compétitivité fiscale au niveau national et international. Compte tenu de l'importance, au niveau institutionnel, du renouvellement de notre système étatique fédéral visé par la RPT, une mise en vigueur de la RPT avec le moins de conflits possibles doit également être dans l'intérêt de la Confédération. Les cantons proposent donc que la contribution que la Confédération est prête à verser au-delà de la neutralité budgétaire soit augmentée au moins à hauteur du montant qui avait été assuré aux cantons pour leur concession dans le cadre des négociations relatives au programme d'allégement budgétaire 1998. Les cas de rigueur et inégalités apparaissant dans le cadre du passage au nouveau système de compensation pourraient ainsi être encore mieux compensés.

Les cantons soutiennent toujours cet ambitieux projet de réforme qu'est la RPT. Les travaux de mise en oeuvre au niveau cantonal sont en cours et les cantons tiennent à ce que la RPT puisse être mise en vigueur le 1er janvier 2008.

2. A propos des questions posées aux destinataires de la consultation

1. *Etes-vous d'accord avec la façon prévue de répartir la contribution fédérale entre la péréquation des ressources et la compensation des charges?*

La répartition telle que prévue correspond à la répartition initiale qui a également servi de base au projet mis en votation le 28 novembre 2004. Il semble donc indiqué de s'en tenir à cette répartition pour lancer le nouveau système de péréquation, dans la mesure où l'opinion publique s'est formée à l'époque partant de cette répartition et que tout écart constituerait dès lors aujourd'hui une modification de ces bases de décision.

Le principe de s'en tenir pour le lancement de la RPT aux répartitions et aux réglementations initiales vaut également pour les prises de position aux questions 2 - 4. Comme proposé, les conditions et rapports devront être examinés dans le cadre du rapport sur l'efficacité à établir tous les 4 ans et seront adaptés au besoin.

Une minorité exige une dotation des instruments de péréquation qui ait une base objective et qui soit réalisable en toute transparence.

2. *Approuvez-vous le rapport proposé entre la contribution des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération dans le domaine de la péréquation des ressources?*

Cf. réponse à la question 1;

Il convient en outre de faire remarquer, d'une part, qu'il ne s'impose pas d'augmenter la part des cantons à fort potentiel de ressources, car l'objectif d'une dotation minimale des cantons à faible potentiel de ressources correspondant à 85 pour cent des recettes fiscales standardisées est pratiquement atteint, et, d'autre part, qu'une réduction à la part constitutionnelle minimale de deux tiers des prestations fédérales ne laisserait aucune marge permettant des adaptations futures à la baisse.

Une minorité propose de fixer au départ la contribution des cantons payeurs à deux tiers de la contribution fédérale. La fixation du taux de contribution doit en outre se faire objectivement sur la base de son importance pour la cohérence sociale et de la capacité économique des cantons.

3. *Pensez-vous que la contribution de la Confédération à la compensation des charges doit être allouée à parts égales aux charges dues à des facteurs géo-topographiques et aux charges dues à des facteurs socio-démographiques?*

Cf. réponse à la question 1;

Il faut s'en tenir à la répartition prévue initialement, quand bien même une étude externe a constaté une répartition différente dans des charges spéciales, parce que seules les charges excessives insupportables pour un canton doivent être compensées. Dans ce contexte, il faut également rappeler qu'il était prévu à l'origine de ne compenser que les charges géo-topographiques pour remplacer le facteur région de montagne dans l'indice actuel de capacité financière et que la compensation des charges socio-démographiques n'a été introduite qu'en cours de projet.

Une minorité exige une dotation avec un rapport de 60% CCS et 40% CCG.

4. *Avez-vous des remarques à formuler sur le calcul de la compensation des cas de rigueur? Approuvez-vous notamment la proposition de l'organisation de projet, selon laquelle la répartition des moyens financiers entre les cantons se fera en 2007 (année précédant l'introduction de la RPT) sur la base du bilan global pour 2004/05, conformément au rapport mis en consultation?*

Nous sommes d'accord avec la solution proposée par l'organisation de projet RPT. La compensation des cas de rigueur doit être calculée sur la base du bilan global 2004/2005, comme si la RPT était déjà en vigueur dans ces deux années. On ne saurait mélanger différentes années de référence, ce qui serait le cas si on prenait le bilan global 2004/2005 pour la nouvelle répartition des tâches, mais les chiffres de l'année 2008 pour les instruments de la péréquation financière directe. Pour une mise à jour de la compensation des cas de rigueur, il faudrait aussi aligner les chiffres du bilan global sur 2008, ce qui impliquerait également une mise à jour de divers paramètres de l'ancien droit ainsi que de l'indice de capacité financière.

Une minorité propose, au lieu d'une "diminution des charges financières nettes" de tous les cantons à faible potentiel de ressources, de fixer uniquement pour objectif d'éviter une

charge supplémentaire. Par ailleurs, une minorité exige la création d'un nouveau bilan global 2008 qui soit vérifié par les cantons pour fixer la compensation des cas de rigueur.

5. *Etes-vous favorables à l'intention de ramener des 12% actuels à 10% la part minimale des cantons aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales prévue dans la loi (contributions au financement de mesures autres que techniques) afin de compenser le surcroît de charges de la Confédération dans le domaine des routes, et de procéder à la compensation restante hors du financement spécial de la circulation routière, par le biais du bilan global de la RPT?*

Nous sommes d'accord avec cela. Une pleine compensation des charges supplémentaires de la Confédération pour les routes dans le cadre des dépenses routières fédérales aurait des conséquences unilatérales et injustifiées pour certaines tâches spéciales et pour certains cantons.

6. *Avez-vous des remarques sur le nouveau calcul proposé pour la part de la Confédération aux dépenses de l'AVS?*

Aucune remarque

7. *Avez-vous des remarques sur le nouveau calcul proposé pour la part de la Confédération aux dépenses de l'AI?*

Aucune remarque

8. *Avez-vous des remarques sur les mesures proposées pour résoudre les problèmes transitoires dans le cadre de l'AI?*

Les cantons signalent que, lors de l'introduction de la RPT, des principes différents sont appliqués pour la délimitation des charges et des revenus. En cas de traitement égal, comme proposé pour les paiements différés et les positions à délimiter de l'AI, les revenus pour les années fiscales antérieures à 2008 devraient également être délimités par exercice dans le cadre de l'impôt fédéral direct, ce qui aurait pour conséquence que le droit des cantons à 30 pour cent des recettes fiscales pour les années avant 2008 subsisterait indépendamment du moment du paiement des bordereaux d'impôt. Les cantons sont conscients que cette problématique n'a jamais été thématifiée dans l'élaboration du projet jusqu'ici et qu'une délimitation par exercice de l'IFD entraînerait, pour la Confédération, un nouveau cumul de charges de plus de 2 milliards de francs avec le passage à la RPT.

Malgré tout, les cantons sont disposés à assumer leur part légale d'un huitième à tous les engagements courants de l'AI jusqu'au passage à la RPT, y compris leur part au versement des rentes après coup et aux autres charges à délimiter. Ils exigent toutefois qu'en contrepartie, les produits de l'impôt fédéral direct soient délimités par périodes d'après les mêmes principes. Concrètement, cela signifie que tous les cantons reçoivent 30% et non 17% des impôts perçus à partir du 1er janvier 2008 pour les années fiscales 2006 et précédentes. Cela correspond à la solution proposée pour les versements d'arriérés de rentes et les autres positions à délimiter dans le domaine des prestations individuelles AI.

Les calculs doivent encore être vérifiés par une instance externe.

Concernant la charge nette subsistante de l'AI, les cantons font remarquer une nouvelle fois qu'il ne s'agit pas là d'un problème spécifique à la RPT, puisqu'il existe déjà à ce jour de telles obligations a posteriori de l'AI, dont il devrait être fait état dans le cadre d'une présen-

tation comptable selon l'exercice sur la base du principe du fait générateur (« accrual principe »). Pour l'assainissement de l'AI, il faut donc chercher des solutions en dehors du projet RPT. Dans ce contexte, on peut encore relever que, grâce au désenchevêtrement des tâches induit par la RPT, l'AI profitera à raison des 5/8 au lieu des 4/8 comme jusqu'à présent du succès des mesures déjà engagées et au besoin encore à prendre visant à réduire les dépenses de l'assurance.

9. *Avez-vous des remarques concernant les contributions que la Confédération devra verser a posteriori au titre de la réduction des primes d'assurance-maladie, de la vulgarisation agricole et des aides à la formation?*

Il faut constater qu'il s'agit en l'occurrence de versements résiduels de la Confédération pour des contributions à des dépenses des années précédentes, préfinancées par les cantons. Concernant les engagements relevant de l'ancien droit, les cantons affirment qu'il s'agit d'une mauvaise approche si la Confédération, en raison de ceux-ci, s'éloigne de conventions de prestations existantes pour éviter une charge supplémentaire passagère. Il est fait référence à la circulaire du 24 mai 2006 de la Direction fédérale des mensurations cadastrales, dans laquelle il est communiqué aux cantons qu'aucune opération de mensuration ne sera lancée et qu'aucune nouvelle contribution fédérale ne pourra être garantie en 2007 en raison du passage à la RPT. Les travaux de mensuration prévus pour l'année 2007 ne peuvent pas tout simplement être repoussés d'une année en raison des nombreuses dépendances. La Confédération n'est donc pas autorisée à un moratoire pour les travaux qui ont déjà été convenus dans un mandat de prestation existant.

10. *Avez-vous des suggestions pour la suite des travaux liées au troisième message sur la RPT?*

Dans la mesure où le troisième message RPT fixe définitivement les contributions globales pour chacun des instruments de péréquation, soit la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur, ainsi que les obligations de versements après coup et les charges de l'AI à délimiter à cofinancer par les cantons, il est indispensable de garantir la qualité des bases de calcul correspondantes. Il faut donc absolument apurer les diverses imprécisions concernant les bases de données afin d'augmenter les chances d'acceptation du projet.

Il s'agit en particulier des positions suivantes:

- Estimation du bilan global Confédération/cantons dans l'ensemble sur l'année 2008: Les cantons dépendent ici de la vérification des données par l'Administration fédérale des finances. Il convient de présenter les bases de l'estimation du bilan global pour les budgets annuels 2006/07 et le plan financier de l'année 2008.
 - Bases légales pour l'indice des ressources
 - a) comme base pour le bilan global 2004/2005: Vérification par le groupe de travail "Assurance qualité", év. en collaboration avec des experts externes
 - b) comme base pour la répartition définitive des contributions entre les cantons en 2008: Les cantons demandent ici l'institution d'un inspectorat externe (cf. aussi remarque sur l'ordonnance relative à la PFCC)

Il convient de présenter dans le troisième message l'indice des ressources 2007 et les estimations pour l'indice des ressources 2008. Par ailleurs, il s'agit d'étudier la possibilité d'introduire un modèle de prévision pour les AFA.

En raison de la budgétisation à effectuer en mai 2007 dans les cantons et les communes, il est indispensable que la Confédération présente déjà début mai 2007 un indice des ressources 2008 provisoire. La décision sur les compensations financières doit être prise pendant le premier semestre, de manière à ce que les cantons disposent à temps des données les plus importantes pour la procédure d'élaboration de leurs budgets.

Il convient de compléter le message avec un chapitre qui analyse la dynamique du désenchevêtrement des tâches et du financement. Le développement effectif doit être analysé dans le cadre du rapport sur l'efficacité à établir tous les 4 ans. Dans le premier rapport sur l'efficacité, il convient également de contrôler le respect de la neutralité budgétaire en 2008 sur la base des comptes. Si des écarts importants sont constatés, ceux-ci doivent être pris en compte lors de la fixation de la dotation des instruments de péréquation pour la prochaine période de quatre ans.

Concernant les gains d'efficacité et d'efficience attendus avec l'entrée en vigueur de la RPT, il faut indiquer dans le message que, notamment dans les domaines "Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour" et "Formation spéciale", les cantons doivent dorénavant assumer l'entière responsabilité et ne peuvent pas gérer les nouvelles tâches avec l'effectif actuel de personnel, raison pour laquelle le prix de la fourniture des prestations dans ces domaines ne baisse pas pour eux.

Une minorité propose d'associer le groupe de projet 14 à l'apurement du 3e message RPT après l'évaluation de la consultation.

11. *Avez-vous des remarques sur des articles ou des annexes de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) ou sur les commentaires figurant dans le rapport explicatif?*

Art. 1, Potentiel de ressources et assiette fiscale agrégée

Une minorité exige ici que toutes les sortes d'allègement fiscal qui reposent sur une législation fédérale (notamment Lex Bonny) et sont approuvées par la Confédération soient prises en considération lors du calcul du potentiel de ressources

Art. 4, Potentiel de ressources par habitant

Une minorité exige une référence à la population résidente cantonale au 31 décembre. Une autre minorité propose de prendre également en considération les frontaliers actifs avec permis de travail au 31 décembre, car ceux-ci engendrent également des frais.

Section 9: Assurance-qualité (art. 27 et 28)

Considérant l'importance des montants qui sont redistribués sur la base du potentiel des ressources, les cantons demandent que le groupe technique (art. 27 OPFCC) soit complété par un inspectorat externe indépendant, chargé d'assurer la qualité des données pour tous les calculs dans le cadre de l'indice des ressources et du rapport sur l'efficacité.

Titre 3: Rapport sur l'évaluation de l'efficacité (art. 45-49)

Le rapport sur l'efficacité doit également traiter de l'exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Il convient, en annexe de l'ordonnance, d'introduire une grille d'évaluation compréhensible ainsi qu'un portfolio de me-

sures structuré. Il convient de définir à l'art. 48 la composition du groupe technique ainsi que la parité entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources et de régler le droit de vote des membres du groupe technique.

Titre 4: Echéance (art. 50 OPFCC)

La proposition de verser semestriellement, fin juin et fin décembre, les contributions à la pérennité des ressources, à la compensation des charges et à la compensation des cas de rigueur résulte d'un compromis entre les cantons à fort potentiel de ressources et ceux à faible potentiel de ressources qui peut être accepté par la majorité des cantons.

En vous priant de bien vouloir prendre acte de la présente prise de position, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

Conférence des gouvernements cantonaux



Lorenz Bösch, conseiller d'Etat
Président



Cahisius Braun
Secrétaire

Copie à:

- Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers aux Etats
- Gouvernements cantonaux
- Conférences des directeurs