



Prise de position des cantons au sujet de la proposition de la Commission spéciale RPT3 du Conseil national concernant le financement des obligations de l'AI versées après-coup dans le domaine des prestations collectives

A leurs séances respectives du 11 et du 14 mai 2007, le Bureau de la CdC et le Comité directeur de la CDF ont pris connaissance avec regret de la proposition de majorité de la Commission spéciale RPT du Conseil national d'imputer aux cantons une nouvelle charge de quelque 500 millions de francs pour le financement des obligations AI à verser après-coup. L'acceptation de cette proposition signifie qu'un objet **étranger à la RPT**, à savoir l'assainissement de l'AI, est couplé au projet RPT et qu'un compromis négocié **entre la représentation des cantons et le Conseil fédéral au sein du Conseil de direction politique RPT n'est pas respecté**.

Les cantons **ne sont pas disposés** à assumer la charge supplémentaire de **490,5 millions de francs découlant de la proposition de la majorité de la commission**, une charge qui se répercuterait sur les cantons comme suit:

Tableau 1: Charge supplémentaire imposée aux cantons suite à la proposition votée par la majorité de la commission ¹⁾

Canton	Charge suppl. en millions	Canton	Charge suppl. en millions
ZH	110.9	SH	4.9
BE	37.8	AR	2.2
LU	15.6	AI	0.5
UR	0.9	SG	28.0
SZ	7.4	GR	7.2
OW	0.7	AG	40.6
NW	2.3	TG	13.5
GL	2.1	TI	21.9
ZG	10.5	VD	43.4
FR	10.5	VS	7.9
SO	14.4	NE	9.2
BS	30.7	GE	42.5
BL	21.7	JU	2.9
		Total	490.5

¹⁾ Clé de répartition selon le droit en vigueur, calculé sur la base des prestations totales de l'AI en 2005 et la capacité financière 2006/2007 (cf. message 06.094 sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur ainsi que la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT, p. 713)

1 Il s'agit d'un assainissement partiel de l'AI à la charge de la Confédération et des cantons

1.1 Remarque préliminaire: Le désenchevêtrement des tâches de la RPT est également dans l'intérêt de l'AI

La désenchevêtrement des tâches décidé dans le cadre de la RPT a pour effet que ce sont les cantons qui prennent en charge les prestations de l'AI versées jusqu'ici aux institutions pour handicapés et à l'enseignement spécialisé. Selon le bilan global de 2008, l'AI sera ainsi déchargée de quelque 2,5 milliards de francs. En contrepartie, les contributions cantonales s'élevant jusqu'ici à environ 1,6 milliard de francs, ne seront plus versées.

Du fait que, d'une part, les cantons reprennent d'importantes tâches en assumant aussi la dynamique des dépenses qui en découle, et que, d'autre part, ils sont libérés du co-financement des dépenses de l'AI, la future marge de manoeuvre de l'AI et de la Confédération - son seul partenaire de financement - s'en trouvera élargie. Ainsi, par exemple, ce n'est qu'à raison de 5/8, et non plus pour moitié, que l'AI profitera à l'avenir du succès des mesures, déjà prises ou éventuellement encore à décider, destinées à réduire les dépenses de l'assurance. Une entrée en vigueur en temps utile de la RPT est donc de l'intérêt de l'AI aussi.

1.2 La RPT n'augmentera pas les dettes de l'AI

Les obligations de l'AI pour les prestations collectives existent déjà aujourd'hui du fait que les institutions de handicapés ont droit à des contributions de l'AI en vertu de la législation en vigueur. Ces obligations ne figurent pas dans le compte d'exploitation de l'AI parce que la présentation des comptes de l'AI continue de se conformer au principe de caisse en ne faisant état que des mouvements financiers. En vertu des nouvelles règles de comptabilité, valables également pour la Confédération depuis l'introduction du nouveau modèle comptable (NMC) et inspirés des nouvelles normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), les obligations pour les prestations collectives, de même que, bien entendu, les créances à l'égard de la Confédération (3/8) et des cantons (1/8) devraient également figurer dans le décompte annuel de l'AI, ce qui aurait pour résultat que l'endettement réel de l'AI augmenterait déjà aujourd'hui de 981 millions de francs.

1.3 La charge supplémentaire des intérêts de l'AI sera compensée

Ce qui change avec la RPT, c'est que ces obligations sont soumises à un intérêt. Jusqu'ici, les contributions de l'AI devaient être financées au préalable par les institutions et les charges de l'intérêt qui en découlaient supportées par celles-ci ou par les cantons en cas de couverture du déficit par ces derniers. Avec la RPT, les paiements aux institutions au titre de l'AI auront des incidences sur les liquidités, ce qui débouchera sur une charge d'intérêts plus élevée. Cette situation est prise en compte par le fait que la contribution fédérale à l'AI est augmentée de 24,5 millions de francs. En contre-partie, la somme totale de la Confédération pour les nouveaux instruments de compensation est réduite d'une somme équivalente, ce qui a pour effet que les intérêts supplémentaires de l'AI sont finalement supportés par les cantons.

1.4 Les pouvoirs publics, c'est-à-dire la Confédération et les cantons, assument leur part de financement de 50 pour cent des dépenses de l'AI, conformément à la loi.

Avec la solution proposée par le 3e message RPT, les pouvoirs publics, c'est-à-dire la Confédération à raison de 3/8 et les cantons à raison de 1/8, prennent en charge leur part légale à toutes les obligations de l'AI existant au moment de l'introduction de la RPT. Ils ont d'ailleurs toujours financé jusqu'ici leur part de 50% aux dépenses de l'AI. Les difficultés financières de l'AI ne sont donc pas à imputer au fait que les pouvoirs publics n'auraient pas assumé leur part de financement. L'explication est plutôt la suivante: les cotisations des assurés (employeurs et employés) étaient insuffisantes pour couvrir la part des 50% que ceux-ci avaient à couvrir.

La solution proposée, indépendamment de la discussion actuelle sur l'assainissement de l'AI, n'est qu'un assainissement partiel, limité au financement des obligations de l'AI concernant les prestations collectives, qui sera effectué à la charge des pouvoirs publics. Il est à remarquer à cet égard que la répartition des contributions entre la Confédération et les cantons ne se fonde pas sur le rapport de 3 à 1, conformément à la règle qui s'applique aujourd'hui, mais à raison de la moitié chacun. Ceci fait ressortir qu'il ne s'agit pas d'une solution logique découlant du régime légal actuellement en vigueur mais d'une mesure d'assainissement à la charge des cantons qui n'est motivée que par des considérations politiques.

2 La solution proposée dans le message correspond déjà à un compromis entre la Confédération et les cantons.

2.1 Les cantons exigent que la périodicité de toutes les créances et obligations soit uniformisée

Dans leur commentaire au sujet du 3e message RPT soumis en consultation, les cantons ont relevé que la délimitation des dépenses et des recettes était régie par des principes différents. Si on tient à une égalité de traitement conformément à la suggestion faite pour les transferts après-coup et les postes de l'AI à délimiter, il faudrait que les produits de l'impôt fédéral direct pour les années fiscales avant 2008 fassent également l'objet d'une délimitation par période fiscale, ce qui aurait pour conséquence que le droit des cantons à 30 pourcent des recettes fiscales pour les années avant 2008 serait intact indépendamment de la date de paiement des bordereaux d'impôts. Les cantons étaient conscients que cette problématique n'avait jamais été évoquée pendant le déroulement du projet jusqu'ici et qu'une délimitation cohérente de l'impôt fédéral direct par période fiscale signifierait pour la Confédération une double charge supplémentaire de plus de 2 milliards de francs.

Sachant qu'une imposition double supplémentaire de 2 milliards de francs pour la Confédération n'aurait en aucun cas été acceptable, les cantons ont renoncé, dans leur réponse à la consultation, à maintenir leur exigence maximale d'une délimitation par période fiscale de tous les impôts fédéraux directs, donc également ceux de 2007, ceci malgré le fait que l'argument selon lequel ces impôts ne seraient dûs qu'en 2008 est également pertinent pour les contributions collectives à l'AI versés après-coup.

Les cantons se sont néanmoins déclarés disposés à reprendre, conformément à la loi, leur part d'un huitième de toutes les créances de l'AI en cours jusqu'au passage à la RPT, y compris leur part aux versements de rentes effectués après-coup et aux autres postes de dépenses à délimiter. Mais ils ont demandé qu'en contrepartie, les recettes de l'impôt fédéral direct pour l'année fiscale 2006 et précédemment fassent l'objet d'une délimitation par période fiscale. Ceci signifierait concrètement que les cantons auraient droit encore à 30, et non à 17 pourcent de tous les impôts versés pour ces années à partir du 1er janvier 2008. Cela correspondrait à la solution proposée pour les versements d'arriérés de rentes et pour les autres postes relevant des prestations individuelles de l'AI. Selon les calculs de l'Administration fédérale des impôts, cette solution imposerait à la Confédération une charge supplémentaire unique de 655 millions de francs.

2.2 Solution de compromis au détriment des cantons

Le Conseil fédéral a refusé d'entrer en matière sur la demande des cantons de procéder à une délimitation par période fiscale de l'impôt fédéral direct, demande qui a déjà été réduite de 2 milliards à 665 millions de francs. Il acceptait seulement de renoncer à réclamer une part cantonale de 175 millions de francs au titre des créances latentes de l'AI pour les rentes et autres prestations individuelles tout en exigeant parallèlement de compenser la charge des intérêts de l'AI de 24,5 millions de francs par an en l'imputant aux cantons par le bilan global.

2.3 Approbation de la solution de compromis à la seule condition que le désenchevêtrement des tâches entre l'AI et les cantons soit définitivement mis en oeuvre.

Pour ne pas compromettre la réalisation du projet de RPT si important pour le renouvellement de notre Etat fédéral, la représentation des cantons au sein du Conseil de direction politique a finalement approuvé la solution de compromis prévue dans le message, cela malgré le déséquilibre dans l'ampleur des exigences abandonnées par la Confédération d'une part, par les cantons d'autre part. Une **condition** avait été expressément posée pour cette approbation: le désenchevêtrement des tâches entre les cantons et l'AI doit être exécuté de manière définitive et les **cantons doivent être libérés de toute forme future d'obligation de co-financement dans l'assainissement de l'AI.**

Le Conseil fédéral a accepté cette condition.

3 Exigence des cantons

Les cantons attendent du Conseil fédéral qu'il engage tous les moyens à sa disposition pour s'opposer à la proposition de la majorité de la commission. ***Si, contre toute attente, la proposition devait être acceptée malgré tout, il conviendrait de reprendre l'exigence des cantons d'une délimitation par période fiscale de l'impôt fédéral direct.*** Un refus remettrait en question la bonne foi.

Les cantons attendent des Chambres fédérales qu'à la lumière des arguments invoqués, elles rejettent la proposition de la Commission spéciale RPT3 du Conseil national et qu'elles respectent ainsi le compromis qui a été conclu par le Conseil fédéral et la

représentation des cantons au sein du Conseil de direction politique.