

Prise de position

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons

Assemblée plénière du 28 juin 2018

Lors de l'Assemblée plénière du 28 juin 2018, les gouvernements cantonaux ont débattu du 3^{ème} rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière et adopté la position suivante.

1. Remarques générales

- 1 La péréquation financière nationale vise l'autonomie financière des cantons, et représente de ce fait un élément-clé du fédéralisme et de la cohésion nationale. Étant donné l'importance de la péréquation financière pour la Confédération et les cantons d'un point de vue institutionnel, il est primordial d'en assurer la pérennité à long terme. Le système de péréquation financière nationale doit rester un pilier du fédéralisme.
- 2 La structure de base du système de péréquation financière nationale fondée sur la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives et la compensation des cas de rigueur n'est pas contestée. Selon le 3^{ème} rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, la péréquation financière nationale a atteint largement ses objectifs. Les cantons partagent l'appréciation du Conseil fédéral: la péréquation financière nationale dans son ensemble a fait ses preuves. Les cantons considèrent néanmoins que des adaptations doivent être apportées au système péréquatif pour les raisons qui sont développées ci-dessous.
- 3 En 2015, la controverse sur la dotation de la péréquation des ressources a créé des tensions considérables au sein du Parlement fédéral et entre les cantons. Si la dotation fixée en fonction de l'évolution du potentiel de ressources est maintenue, les versements à la péréquation des ressources ne cesseront d'augmenter et leur dynamique créera de nouvelles tensions. Le système actuel risquerait de ne plus être maîtrisable et la péréquation financière nationale en pâtirait.
- 4 Le système actuel ne réagit pas de manière adéquate à l'évolution des disparités de capacité financière mesurées sur la base du potentiel de ressources des cantons. Le montant compensatoire devrait globalement augmenter ou diminuer dès lors que les disparités entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources augmentent ou diminuent. Or, il n'en est rien, parce que le système en place ne tient pas suffisamment compte de l'évolution de la capacité financière des cantons.

- 5** Conscients de leur responsabilité et convaincus que la solidarité n'est pas une voie à sens unique, les cantons ont trouvé un terrain d'entente. Ils ont apporté leur soutien à la solution intégrale présentée dans le rapport « Optimisation de la péréquation financière » du 15 décembre 2016 du groupe de travail politique des cantons présidé par M. Franz Marty. Cette solution permet de consolider le système de péréquation financière nationale.
- 6** Les gouvernements cantonaux ont accepté, le 17 mars 2017, les paramètres de référence d'un paquet global destiné à optimiser la péréquation financière nationale. La solution proposée vise à modifier les règles de fixation de la dotation de la péréquation des ressources. La dotation minimale garantie au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible constitue le nouveau critère de pilotage à fixer dans la loi. Le versement de la Confédération est augmenté de sorte qu'il soit égal au maximum admis par la Constitution, soit 150 % du total versé par les cantons à fort potentiel de ressources. Afin d'atténuer les effets du passage au nouveau système, il est proposé de prévoir une période de transition en trois étapes.
- 7** La solution pour optimiser la péréquation financière tient compte des intérêts de tous les cantons. Les cantons à faible potentiel de ressources peuvent compter sur une dotation minimale garantie, alors que les versements des cantons à fort potentiel de ressources et de la Confédération sont uniquement fonction du besoin compensatoire défini. Le pilotage de la péréquation pourrait ainsi s'affranchir des clivages politiques.
- 8** Les cantons soutiennent les propositions du Conseil fédéral pour optimiser la péréquation financière. Elles sont conformes aux décisions prises par l'Assemblée plénière de la CdC du 17 mars 2017. Néanmoins, les cantons attendent que le Conseil fédéral présente une solution pour répartir les fonds fédéraux libérés entre les cantons dans le cadre de la péréquation des ressources. Cette revendication centrale du projet d'optimisation de la péréquation financière présentée par les cantons n'est pas traitée par le 3^{ème} rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière nationale.
- 9** Les cantons proposent qu'une moitié des fonds fédéraux libérés est affectée durablement à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). L'autre moitié des fonds fédéraux libérés sera versée aux cantons à faible potentiel de ressources (par habitant), afin d'atténuer les effets financiers de l'optimisation de la péréquation financière, dans le sens d'une aide transitoire pour une première période de six ans. Le versement sera réexaminé après 5 ans. Les fonds fédéraux libérés doivent bénéficier aux cantons dans leur intégralité. En ne réduisant pas son engagement en faveur des cantons, la Confédération contribue au renforcement de la cohésion nationale, permet de consolider la solidarité confédérale et apporte son soutien au compromis politique trouvé par les cantons pour optimiser la péréquation financière nationale. Les gouvernements cantonaux demandent au Conseil fédéral de présenter une solution de répartition des fonds fédéraux libérés en faveur des cantons dans le cadre du message du Conseil fédéral au Parlement. L'acceptation du compromis est conditionnée à l'acceptation intégrale de la solution des cantons.
- 10** La solution des cantons dépolitise la discussion sur la fixation de la dotation de la péréquation des ressources, car elle propose un critère objectif. Le parlement fédéral se focalisera sur le pilotage stratégique de la péréquation financière nationale en fixant les paramètres de calcul des montants compensatoires dans la Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFCC).
- 11** Les cantons rappellent avec insistance que leur solution est un paquet global auquel ils ne sont parvenus qu'au prix de longues négociations et de concessions de toutes les parties. D'un point de vue politique, il n'y a plus aucune marge de manœuvre pour procéder à de nouveaux ajustements impliquant des transferts financiers entre cantons.

2. Réponses aux questions

2.1 Péréquation des ressources

Question 1: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que la péréquation des ressources doit désormais être pilotée par la garantie d'une dotation minimale en ressources financières pour le canton présentant le potentiel de ressources le plus faible, de sorte qu'il n'appartiendra plus au Parlement de fixer tous les quatre ans le montant des contributions de base à ce fonds de péréquation ?

12 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que la péréquation des ressources doit être pilotée par la garantie d'une dotation minimale en ressources financières pour le canton présentant le potentiel de ressources le plus faible.

13 La méthode de calcul actuelle de la péréquation des ressources doit être adaptée afin que les paiements compensatoires soient plus fortement basés sur l'évolution des disparités entre cantons. En effet, le système péréquatif actuel ne réagit pas de manière adéquate à l'évolution des disparités de capacité financière mesurées sur la base du potentiel de ressources des cantons. Ainsi, les versements de la Confédération et des cantons peuvent augmenter quand bien même les disparités diminuent. Inversement, les montants perçus stagnent, malgré une augmentation des disparités. Par conséquent, la contribution à la péréquation peut être soit trop haute, soit trop basse. Cette asymétrie est due au fait, d'une part, que l'Assemblée fédérale vote la dotation destinée à la péréquation des ressources tous les 4 ans, et, d'autre part, que les montants compensatoires sont adaptés chaque année à l'évolution du potentiel de ressources. Les effets de cette erreur inhérente au système s'accroissent donc au fil des ans. Comme l'ont montré les débats en 2015, que ce soit au sein des Chambres fédérales ou dans d'autres milieux, il est quasiment impossible de corriger la péréquation avec le modèle actuel.

14 Les Chambres fédérales pilotent la péréquation financière par voie légale et non plus tous les 4 ans, par arrêté fédéral fixant les contributions destinées à la péréquation financière. Néanmoins, le Parlement sera toujours responsable du pilotage politique. Il aura la compétence de fixer dans la loi les principes et les paramètres du système péréquatif. La dotation de la péréquation des ressources serait déterminée en fonction de la dotation minimale garantie et de l'évolution des disparités entre les cantons. La répartition progressive des fonds de la péréquation des ressources sur les cantons à faible potentiel de ressources serait maintenue. La proposition du Conseil fédéral a pour conséquence que la dotation y gagnerait en stabilité et la volatilité des paiements diminuerait.

Question 2: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il faut suivre la proposition de la Conférence des gouvernements cantonaux et fixer la dotation minimale garantie à 86,5 % de la moyenne suisse ?

15 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral qui prévoit de fixer la dotation minimale garantie à 86,5% de la moyenne suisse.

16 Cette valeur de 86,5 % est le résultat du compromis politique trouvé par les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources. Il n'est pas réaliste de proposer une dotation minimale plus basse vu les débats parlementaires de 2015 et compte tenu du fait que l'indice du canton

avec le potentiel de ressources le plus faible est nettement supérieur à 85 % depuis quelques années. Une dotation minimale garantie supérieure à 86,5 % aurait cependant peu de chance d'être acceptée sur le plan politique. Étant donné que la proposition de la CdC induit une baisse des paiements compensatoires, la dotation minimale garantie ne sera pas réduite à 86,5 % immédiatement, mais en trois étapes. Cette période transitoire permet de lisser la volatilité des versements.

Question 3: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il faut revoir la méthode de calcul des montants versés et des montants reçus afin que, d'une part, les cantons affichant un indice des ressources inférieur à 70 points atteignent, après péréquation, exactement la dotation minimale garantie et que, d'autre part, la progression des montants versés aux cantons dont l'indice des ressources va de 70 à 100 points soit modifiée de manière à ce que le taux d'écrêtement marginal soit abaissé et, partant, que ces cantons soient davantage incités à améliorer leur potentiel de ressources ?

17 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que les cantons affichant un indice des ressources inférieur à 70 points atteignent, après péréquation, exactement la dotation minimale garantie et que, d'autre part, la progression des montants versés aux cantons dont l'indice des ressources va de 70 à 100 points soit modifiée de manière à ce que le taux d'écrêtement marginal soit abaissé et, partant, que ces cantons soient davantage incités à améliorer leur potentiel de ressources.

18 La proposition du Conseil fédéral prévoit que les montants destinés aux cantons à faible potentiel de ressources sont réservés, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, aux cantons qui présentent le plus faible potentiel de ressources, et sont fixés selon un mode de calcul intégrant un facteur progressif. De plus, cette proposition du Conseil fédéral permet d'éviter que le canton au potentiel de ressources le plus faible ait une influence excessive sur la dotation. Elle réduit aussi la volatilité des versements compensatoires au fil du temps.

Question 4: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que la pondération des revenus frontaliers dans le potentiel de ressources doit être maintenue à 75 % ?

19 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que la pondération des revenus frontaliers dans le potentiel de ressources doit être maintenue à 75 %.

20 La prise en compte des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources a fait l'objet d'analyses dans le cadre des deux précédents rapports sur l'évaluation de l'efficacité. Sur la base des résultats du 1^{er} rapport, la pondération a été abaissée de 100 % à 75 % au motif que les cantons frontaliers se trouvaient dans une situation particulière et qu'il n'était pas possible d'internaliser les externalités (spillovers) transfrontalières dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Le 2^{ème} rapport a réexaminé la question et conclu qu'il n'était pas nécessaire de revoir à la baisse la pondération des revenus des frontaliers. Les résultats des analyses effectuées dans le cadre du 3^{ème} rapport sur l'évaluation de l'efficacité arrivent à la conclusion que la pondération ne doit pas être modifiée. Le facteur de 75 % tient compte indirectement des coûts que les frontaliers engendrent dans les cantons et les communes des cantons contigus à la frontière nationale.

Question 5: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, que le facteur alpha, c'est-à-dire la manière dont la fortune est pondérée dans le potentiel de ressources, doit désormais se fonder sur la moyenne suisse de l'exploitation fiscale relative de la fortune ?

21 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que le facteur alpha, c'est-à-dire la manière dont la fortune est pondérée dans le potentiel de ressources, doit désormais se fonder sur la moyenne suisse de l'exploitation fiscale relative de la fortune.

22 Le mode de calcul actuel a pour conséquence que le facteur alpha varie assez sensiblement au fil du temps et que ses variations causent des ruptures structurelles. À l'avenir, le facteur alpha sera calculé tous les ans sur la base de la part relative de l'exploitation du potentiel fiscal. Cette nouvelle méthode de calcul répond à l'instauration de facteurs zêta par la voie du RFFA. Elle réduit considérablement la variabilité du facteur alpha et exerce une action stabilisatrice sur le système. La proposition du Conseil fédéral permet de simplifier le mode de calcul du facteur alpha et de l'adapter davantage à la réalité de la politique fiscale. La fortune serait ainsi prise en compte dans le potentiel de ressources telle qu'elle est effectivement imposée en moyenne par les cantons, et non sous la forme de la valeur théorique d'une augmentation de valeur estimée. En outre, le facteur alpha ne dépendrait plus du cycle conjoncturel. Bien que cette méthode prend en compte l'exploitation fiscale effective, le risque qu'un canton fasse pencher la balance est minime. Aucun canton n'est en mesure d'exercer une influence déterminante sur la moyenne suisse.

2.2 Compensation des charges

Questions 6: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il faut inscrire dans la loi (PFCC) la contribution de base à la compensation des charges et qu'il faut adapter cette contribution au renchérissement de sorte que, comme pour la péréquation des ressources, il n'appartiendra plus au Parlement de fixer cette contribution tous les quatre ans ?

23 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral qui prévoit d'inscrire dans la loi (PFCC) la contribution de base à la compensation des charges et qu'il faut adapter cette contribution au renchérissement.

24 La proposition du Conseil fédéral découle de la position des cantons sur l'optimisation de la péréquation financière. En effet, l'instauration d'une dotation minimale garantie dans la péréquation des ressources a pour conséquence que le Parlement fédéral pilotera la péréquation financière au moyen de la LPPCC. Par conséquent, il ne fixera plus tous les quatre ans le montant des contributions de base au fonds de péréquation des ressources.

2.3. Compensation des cas de rigueur

Question 7: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il ne faut pas supprimer la compensation des cas de rigueur, mais qu'il faut continuer d'en réduire la dotation de 5 % par an ?

25 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral qui prévoit de ne pas supprimer le fonds de compensation des cas de rigueur, mais qu'il faut continuer d'en réduire la dotation de 5 % par an.

- 26** La compensation des cas de rigueur faisait partie intégrante du projet de RPT accepté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004. Le montant des contributions annuelles versées au titre de la compensation des cas de rigueur aux cantons y ayant droit a été fixé sur la base du bilan global 2004 et 2005 actualisé et définitivement établi à l'été 2007. De plus, aucun fait nouveau apparu pendant la 3^{ème} période de péréquation financière ne justifie de modifier la structure de base de la péréquation financière acceptée en votation populaire. Outre la réduction annuelle de 5 %, le volume a diminué depuis l'introduction de la RPT, étant donné que deux cantons n'ont plus droit à la compensation des cas de rigueur depuis qu'ils sont devenus des cantons à fort potentiel de ressources. Les gouvernements cantonaux invitent le Conseil fédéral à examiner la proposition selon laquelle un canton perd son droit à la compensation des cas de rigueur en raison du RFFA après un délai transitoire. L'examen se fera avec le concours du groupe technique chargé du rapport d'évaluation et du groupe de travail « Tâches et finances Confédération – cantons ».

2.4. Périodicité du rapport d'évaluation

Question 8: Pensez-vous, comme le Conseil fédéral, qu'il faut étendre la période (passage de quatre à six ans) sur laquelle portent l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière et le rapport correspondant ?

27 Les cantons demandent que la prochaine période d'évaluation porte exceptionnellement sur six années (2020–2025), pour repasser ensuite à des périodes de 4 ans.

- 28** La suppression de la fixation des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges excessives explique le prolongement de la prochaine période de péréquation financière de 4 à 6 ans. Par ailleurs, il est apparu, lors de l'élaboration des deux premiers rapports d'efficacité, qu'une période d'évaluation de quatre ans est plutôt courte. En effet, dans la péréquation financière, les changements se mettent en place lentement, et il y a un décalage relativement important entre l'année de référence et les années de calcul du potentiel de ressources.

2.5. Autres remarques

Question 9: Avez-vous d'autres remarques sur le rapport d'évaluation et les modifications de la PFCC proposées par le Conseil fédéral ?

2.5.1 Fonds fédéraux libérés

29 Les gouvernements demandent au Conseil fédéral d'affecter les fonds fédéraux libérés comme suit:

- **La première moitié des fonds fédéraux libérés est affectée durablement à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS).**
- **La seconde moitié des fonds fédéraux libérés sera versée aux cantons à faible potentiel de ressources (par habitant), afin d'atténuer les effets financiers de l'optimisation de la péréquation financière, dans le sens d'une aide transitoire pour une première période de six ans.**

- **Après 5 ans, il s’agira de réexaminer l’opportunité de reconduire l’aide transitoire et, le cas échéant, d’en définir les modalités. Les fonds qui ne seront plus affectés à cette aide seront mis à disposition de tous les cantons.**
 - **Les versements cessent si un canton à faible potentiel de ressources devient, pendant la durée de l’aide transitoire, un canton à fort potentiel de ressources. Les montants libérés sont alors répartis entre les autres cantons à faible potentiel de ressources. Si un canton à fort potentiel de ressources devient, pendant la durée de l’aide transitoire, un canton à faible potentiel de ressources, il ne peut pas prétendre à l’aide transitoire.**
- 30** La proposition de verser la moitié des fonds fédéraux libérés aux cantons à faible potentiel de ressources (par habitant), sous la forme d'une aide transitoire temporaire pendant la période 2020-2025, précise le paramètre de référence du paquet global concernant l'utilisation des fonds fédéraux libérés: la durée initiale prévue de 2 ans est désormais fixée à 6 ans. Il est indispensable de prévoir une limite dans le temps afin de garantir la conformité avec la Constitution. Cette limite a pour avantage que l'on connaîtra à la fin de la période proposée les effets directs du RFFA et ses résultats pourront être pris en compte. Les cantons demandent que soit effectuée une simulation des répercussions financières pour les années 2020 et 2021, et souhaitent que les données leur soient communiquées.

2.5.2 Pilotage politique de la péréquation financière

- 31 Les cantons demandent de constituer un groupe de pilotage politique de la péréquation financière. Sa composition paritaire comprendrait en nombre égal des représentants de la Confédération et des cantons. La délégation des cantons serait composée d'un nombre identique de représentants des cantons à faible potentiel de ressources et des cantons à fort potentiel de ressources. Ce groupe de pilotage serait chargé d'évaluer périodiquement l'évolution de la compensation des ressources et des charges excessives, et de préparer les modifications qui s'imposent. Les groupes de travail techniques (Groupe technique chargé du rapport d'évaluation et Groupe technique chargé de l'assurance-qualité) restent en place et apportent un appui technique au groupe de pilotage politique.**
- 32** La phase de mise en place de la RPT a été suivie par un organe de pilotage politique à composition paritaire regroupant des représentants du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Cet organe a fait ses preuves. Il a même été un facteur déterminant pour la réussite du projet. Les expériences réalisées avec la péréquation des ressources et des charges excessives l'ont montré : si le suivi technique est essentiel, l'évolution de la péréquation financière ne saurait pour autant se passer d'une évaluation politique des améliorations à apporter.

2.5.3 Évaluation de la collaboration intercantonale

- 33 Les cantons demandent une évaluation des principes et des objectifs de la collaboration intercantonale, afin de proposer le cas échéant des mesures destinées à l'améliorer et à la renforcer. Ils souhaitent participer à l'évaluation.**
- 34** Les cantons estiment que le résumé des conventions présenté au chap. 4.8 du rapport sur l'efficacité ne suffit pas. Font défaut une analyse de la mise en œuvre qualitative et quantitative des objectifs initiaux visés par la RPT, destinés notamment à éviter les effets d'externalités territoriales et les comportements de

«free rider», ainsi qu'une répartition équitable des charges selon l'utilisation. Lors de la réforme de la péréquation financière, la collaboration intercantonale avec compensation des charges constituait un élément central de la RPT.