14.066

Message concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016 à 2019

du 3 septembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'un arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la la péréquation des ressources pour la période de contribution 2016 à 2019 et d'un arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2016 à 2019, en vous proposant de les adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2008 P 08.3347 Gains d'efficacité grâce à la répartition des tâches (E 30.9.08 Maissen)

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

3 septembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Contexte

Ce message a pour objet la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016 à 2019. Il s'appuie sur le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière établi après 2010. Ce rapport est soumis avec le présent message.

Contenu du projet

Par le projet 1, à savoir l'arrêté fédéral concernant la détermination descontributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2016 à 2019, le Conseil fédéral demande de nouvelles contributions de base pour les péréquations horizontale et verticale des ressources. Les résultats de l'évaluation de l'efficacité révèlent que l'objectif de dotation minimale visé pour la période 2012 à 2015 a été plus qu'atteint. C'est ainsi que le canton au potentiel de ressources le plus faible (Uri) fait état après péréquation d'un indice (indice des recettes fiscales standardisées) parfois nettement supérieur à l'objectif de dotation minimale de 85 % de la moyenne suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande de réajuster le volume de la péréquation des ressources et, par là même, de réduire les contributions de base pour les péréquations horizontale et verticale durant la période 2016 à 2019 par rapport au niveau actuel. Pour déterminer l'ampleur de cette réduction, il propose une approche fondée sur le degré d'atteinte de l'objectif de dotation minimale durant la période de quatre ans précédente. Le montant ainsi obtenu est de 330 millions de francs au total, dont 196 millions au titre de la péréquation verticale et 134 millions au titre de la péréquation horizontale des ressources. Le Conseil fédéral est d'avis que cette proposition d'ajustement de la dotation de la péréquation des ressources devra s'appliquer même s'il fallait constater une sous-dotation à l'avenir. Dans ce cas, et par analogie, il faudra évaluer l'ampleur du relèvement de la dotation sur la base des résultats de la période de quatre ans précédente. L'approche proposée sera ainsi appliquée de façon symétrique. La réduction demandée des contributions de base pour les péréquations horizontale et verticale aura certes pour conséquence que la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources devront mobiliser moins de moyens de 2016 à 2019, mais il faut s'attendre à ce que la dotation de la péréquation des ressources soit ajustée ultérieurement vers le haut dans le cas où les disparités s'accentueraient de nouveau. Ces économies ont donc un caractère temporaire et, dans ce contexte, il serait alors problématique d'affecter les moyens économisés à un autre usage. Aussi le Conseil fédéral s'abstient-il de proposer un relèvement de la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. La péréquation des ressources et la compensation des charges ne sont pas des vases communicants permettant de déplacer des fonds de l'un à l'autre en fonction des besoins. Le Conseil fédéral doit être autorisé à fixer les contributions de base définitives pour la

période 2016 à 2019 dès que les données de base relatives à l'année de référence 2016 seront disponibles, c'est-à-dire à l'automne 2015.

Dans le cadre du projet 2, à savoir l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2016 à 2019, le Conseil fédéral demande de nouvelles contributions de base pour les compensations géo-topographique et socio-démographique des charges. Il conclut de la lecture des résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité que les contributions de base à la compensation des charges devront être fixées d'après celles de l'année 2015, selon la même procédure que celle appliquée aux années intermédiaires d'une période de contribution, conformément à la loi sur la péréquation financière. Elles seront ainsi adaptées au renchérissement. Le Conseil fédéral doit également être autorisé à fixer les contributions de base définitives pour la période 2016 à 2019 dès que les données de base relatives à l'année de référence 2016 seront disponibles, c'est-à-dire à l'automne 2015.

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 2016 à 2019.

La reconduction de la compensation des cas de rigueur que demande le Conseil fédéral ne requiert pas de nouvel arrêté fédéral. Par l'arrêté fédéral du 22 juin 2007, les Chambres fédérales ont fixé le montant initial de la compensation des cas de rigueur. L'évolution ultérieure des paiements découlera directement des dispositions de l'art. 19, al. 3, de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges.

Table des matières

Condensé **6330**

Liste des abréviations **6334**

1 Grandes lignes du projet **6335**

1.1 Contexte 6335
1.1.1 Péréquation financière nationale 6335
1.1.2 Premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité 6335

1.2 Deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité 6336
1.2.1 Bases légales et portée du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité 6336
1.2.2 Résultats du deuxième rapport sur l'efficacité 6337
1.2.3 Recommandations du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité 6339

1.3 Consultation 6341
1.3.1 Résultats 6341
1.3.2 Position du Conseil fédéral 6348

1.4 Prise en compte dans l'analyse des chiffres 2015 de la péréquation financière 6351

1.5 Objet du présent message 6355

1.6 Interventions parlementaires 6356

2 Commentaire des dispositions des deux arrêtés fédéraux **6356**

2.1 Projet 1: arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation financière pour la période de contribution 2016 à 2019 6356
2.1.1 Bases juridiques 6356
2.1.2 Proposition du Conseil fédéral, fondée sur les recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 6357
2.1.3 Commentaire des dispositions de l'arrêté fédéral 6357

2.2 Projet 2: arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2016 à 2019 6359
2.2.1 Bases juridiques 6359
2.2.2 Proposition du Conseil fédéral, fondée sur les recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 6360
2.2.3 Commentaire des dispositions de l'arrêté fédéral 6360

3 Conséquences **6360**

3.1 Conséquences pour la Confédération 6360
3.1.1 Conséquences financières 6360
3.1.2 Effets sur l'état du personnel 6361

3.2 Conséquences pour les cantons 6361

3.3 Conséquences pour les villes et les communes 6361

3.4 Conséquences économiques 6361

3.5 Conséquences en termes d'organisation: conséquences pour l'informatique 6362

4 Relation avec le programme de la législature 6362

5 Aspects juridiques 6362

5.1 Constitutionnalité et légalité 6362

5.2 Forme de l'acte à adopter 6362

5.3 Frein aux dépenses 6363

5.4 Délégation de compétences législatives 6363

5.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 6363

5.6 Conformité à la législation sur les subventions 6364

5.6.1 Signification des subventions pour les objectifs visés par la Confédération; pilotage matériel et financier des subventions 6364

5.6.2 Procédure d'octroi des contributions 6364

Projet 1: Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2016 à 2019 *(Projet)* **6365**

Projet 2: Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2016 à 2019 *(Projet)* **6367**

Liste des abréviations

ACS	Association des communes suisses
AFA	Assiette fiscale agrégée
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
CC	Compensation des charges
CCG	Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCR	Compensation des cas de rigueur
CCS	Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CGCA	Conférence gouvernementale des cantons alpins
CP	Centre Patronal
Cst.	Constitution fédérale
DFF	Département fédéral des finances
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FF	Feuille fédérale
IR	Indice des ressources
OPFCC	Ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC; *RS 613. 21*)
PBD	Parti Bourgeois-Démocratique Suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PEV	Parti évangélique suisse
PFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; RS *613.2*)
PIB	Produit intérieur brut
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PR	Péréquation des ressources
PS	Parti socialiste suisse
PVL	Parti vert'libéral 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
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
UDC	Union démocratique du centre
UPS	Union patronale suisse
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 Péréquation financière nationale

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur en 2008. Elle a établi les nouvelles bases des relations financières entre la Confédération et les cantons. La RPT portait sur l'attribution des tâches publiques ainsi que sur la redistribution des moyens financiers entre la Confédération et les cantons (péréquation financière au sens strict). Elle vise d'une part à réduire les disparités de capacité financière entre les cantons et, d'autre part, à accroître l'efficacité de l'accomplissement des tâches étatiques. La RPT a désenchevêtré de nombreuses tâches qui étaient jusque-là accomplies conjointement par la Confédération et les cantons, et réorganisé les tâches communes restantes par de nouvelles formes de collaboration. La péréquation financière au sens strict englobe la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation temporaire des cas de rigueur. La péréquation des ressources financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale) et les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale) en constitue l'élément principal. Elle vise à ce que tous les cantons à faible potentiel de ressources disposent d'une dotation minimale en ressources financières. Financée exclusivement par la Confédération, la compensation des charges sert à atténuer les charges excessives que supportent les cantons en raison de facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. La compensation des cas de rigueur amortit l'impact de l'instauration du nouveau système de la péréquation financière et empêche que les cantons à faible potentiel de ressources ne soient défavorisés par le passage à la RPT. Conformément aux dispositions de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)[1], elle sera réduite de 5 % par an à partir de 2016 et distribuée jusqu'en 2035 inclusivement. Le pilotage politique de la péréquation financière au sens strict est assuré en ce sens que le Parlement fixe les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges pour une période de quatre ans. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité contient un descriptif détaillé du système de la péréquation financière et est soumis aux Chambres fédérales avec le présent message.

1.1.2 Premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité

En 2010, le Conseil fédéral a présenté le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité. La base légale du rapport sur l'évaluation de l'efficacité est l'art. 18 PFCC. Les exigences sont concrétisées aux art. 46 à 49 et 57 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)[2]. Ainsi sont fixés, pour l'essentiel, l'objet de l'étude et la structure du

1 RS **613.2**
2 RS **613.21**

rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il n'était pas encore possible de procéder à une analyse exhaustive des conséquences de la péréquation financière nationale dans le premier rapport car celui-ci ne se fondait que sur une brève période d'observation. Il concluait que les objectifs de la péréquation financière avaient été atteints pour la plupart durant la première période de quatre ans. Ce premier rapport vouait une attention spéciale à l'analyse du changement de paradigme, s'attardant notamment sur l'aspect de la neutralité budgétaire. Il constatait par ailleurs que, contrairement aux hypothèses initiales, les cantons ont dû supporter un surcroît de charges de 100 millions de francs. Aussi le Parlement a-t-il relevé en conséquence les dotations au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges pour la période 2012 à 2015. Le rapport concluait par ailleurs qu'aucun changement significatif ne s'imposait au niveau du système de la péréquation financière au sens strict. Il a été simplement proposé de créer des bases légales pour réglementer des corrections rétroactives. Une disposition allant dans ce sens est inscrite à l'art. 9*a* PFCC, qui est en vigueur depuis le 1er janvier 2012. Enfin, depuis cette date, les revenus des frontaliers ne sont plus pris en compte que pour 75 % au lieu de 100 dans le potentiel de ressources. Cela s'explique par les charges qu'occasionnent les frontaliers dans les cantons concernés et pour lesquelles ces derniers sont insuffisamment dédommagés.

1.2 Deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité

1.2.1 Bases légales et portée du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Conformément à l'art. 18 PFCC, le Conseil fédéral présente tous les quatre ans un rapport sur l'exécution et l'efficacité de la péréquation financière. Ce rapport sert de base à la fixation de la dotation des instruments de péréquation pour les quatre années suivantes et à d'éventuelles adaptations de la loi. Le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité couvre la période 2012 à 2015. Il sera présenté au Parlement en même temps que le présent message. Le rapport a été envoyé en consultation en mars 2014 avec les projets d'actes y afférents. Les résultats de cette consultation sont récapitulés au ch. 1.3.

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité a pour principal objet de contrôler dans le détail si les buts de la péréquation énumérés à l'art. 2 PFCC ont été atteints.

L'art. 57 OPFCC dispose que les premier et deuxième rapports sur l'évaluation de l'efficacité décriront en outre les effets de la transition de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière et contiendront notamment des précisions sur le désenchevêtrement des tâches. En conséquence, le chapitre consacré à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons constitue le deuxième élément au cœur du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Les futurs rapports ne reprendront plus ce domaine thématique et se concentreront sur l'atteinte des objectifs de la péréquation financière au sens strict et sur la collaboration intercantonale en matière de compensation des charges (voir à ce sujet le ch. 1.3).

1.2.2 Résultats du deuxième rapport sur l'efficacité

Exécution de la PFCC[3]

La péréquation des ressources s'appuie sur le potentiel de ressources, qui reproduit les ressources fiscalement exploitables. Ce potentiel englobe les revenus déterminants et la fortune déterminante des personnes physiques, les revenus imposés à la source, les bénéfices des personnes morales ainsi que les répartitions fiscales entre les cantons. Pour établir le plus exactement possible le potentiel de ressources individuel des cantons, de nombreuses informations doivent être collectées auprès de leurs administrations. Aussi cette collecte ainsi que l'assurance-qualité et le contrôle des données jouent-ils un rôle crucial dans l'exécution de la PFCC. Les services impliqués de la Confédération et des cantons ont déployé ces dernières années des efforts considérables pour garantir la qualité requise. Il n'en reste pas moins que des améliorations, au demeurant possibles, s'imposeront durant les années à venir.

Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources[4]

En comparaison avec le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité, l'analyse a pu recourir à une base de données plus large concernant les montants affectés à la péréquation des ressources. La volatilité des paiements compensatoires par habitant est restée stable de 2008 à 2014. Dans tous les cantons, les recettes fiscales varient davantage que les paiements au titre de la péréquation des ressources. Aucune mesure ne s'impose dès lors pour réduire la volatilité de ces contributions.

Réalisation des buts de la péréquation financière[5]

Concernant la réalisation des buts, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité conclut que la péréquation financière fonctionne bien et que les objectifs assignés durant la période considérée ont été atteints pour la plupart. Quant à la réalisation de chacun des buts énumérés à l'art. 2 PFCC, le rapport fait les observations suivantes:

– *Renforcement de l'autonomie financière des cantons:* du fait de la mise en œuvre de la RPT, la part des transferts non affectés de la Confédération aux cantons a pu être relevée dans des proportions substantielles, ce qui a renforcé durablement l'autonomie financière des cantons à faible potentiel de ressources. Il reste que cette autonomie est également tributaire de l'évolution du droit fédéral.

– *Réduction des disparités en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale:* le mécanisme de redistribution inhérente à la péréquation des ressources conduit directement à une réduction des disparités de capacité financière entre les cantons. Mais outre cet effet primaire, il y a aussi un effet secondaire, à savoir une incidence indirecte de la péréquation des ressources sur ces disparités: les fonds non affectés de la péréquation peuvent donner aux cantons la possibilité d'accroître leur capacité financière. Ainsi, le potentiel de ressources des cantons à faible potentiel de ressources peut augmenter de telle sorte que les disparités (avant péréquation des ressources) diminuent (voir ch. 5.3 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité). Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité révèle que les disparités avant la péréqua-

3 Cf. chap. 4 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité
4 Cf. chap. 3 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité
5 Cf. chap. 5 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

tion des ressources se sont creusées jusqu'en 2007, puis ont décru. Cette évolution est essentiellement due aux cantons à fort potentiel de ressources et a été grandement influencée par la dynamique conjoncturelle. Quant à savoir dans quelle mesure la péréquation financière influe en termes d'effets secondaires sur les disparités, il est encore trop tôt pour en juger. Concernant les disparités en matière de charge fiscale, si quelques cantons à faible potentiel de ressources ont effectivement abaissé leurs taux d'imposition depuis l'introduction de la RPT, on ne saurait parler pour autant d'une tendance générale à la réduction des écarts en matière de charge fiscale.

– *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international:* la compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, tant pour l'imposition des sociétés que pour l'impôt sur le revenu. En outre, la concurrence fiscale qui existe entre les cantons continue de s'exercer. Elle s'est peut-être même intensifiée depuis l'introduction de la RPT, bien que le mécanisme progressif de redistribution des paiements en vigueur de la péréquation des ressources et des facteurs spécifiques défavorables des cantons à faible potentiel de ressources pourraient freiner cette concurrence. Les moyens tirés de la péréquation des ressources, les fortes et exceptionnelles distributions de bénéfices de la BNS ainsi que d'autres facteurs ont toutefois permis aux cantons à faible potentiel de ressources de diminuer sensiblement leur charge fiscale.
– *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières:* la dotation minimale que vise l'art. 6 PFCC par habitant, soit 85 % de la moyenne suisse, a été nettement dépassée dans tous les cantons entre 2012 et 2015.
– *Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques:* les calculs actualisés montrent que la structure des charges excessives a continué à se modifier, ce qui fait que le degré d'indemnisation des charges excessives par la compensation des charges diverge toujours plus. S'il atteint env. 35 % pour les charges dues à des facteurs géo-topographiques, il recule à 14 % pour celles dues à des facteurs socio-démographiques (structure de la population), voire même à 4 % pour les charges des villes-centres.
– *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons:* la collaboration intercantonale était déjà très intense avant l'introduction de la RPT et elle a continué à se développer. C'est ainsi que les paiements au titre de la compensation des charges ont quasiment doublé depuis l'introduction de la RPT, ce qui s'explique en particulier par une collaboration plus intense dans le domaine des hautes écoles spécialisées et des institutions pour handicapés.

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons[6]

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité examine les expériences réalisées dans les domaines désenchevêtrés du fait de la RPT, en se concentrant sur les principaux en termes qualitatifs, soit la formation spéciale et les personnes handicapées (cantons), ainsi que les routes nationales (Confédération). L'analyse atteste dans l'ensemble

6 Cf. chap. 6 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

d'un désenchevêtrement en bonne partie réussi et, par là même, de gains d'efficience, encore que ceux-ci soient parfois impossibles à quantifier.

Par ailleurs, la dynamique des dépenses a été examinée dans les principaux domaines du point de vue financier, à savoir ceux dans lesquels la RPT a provoqué des transferts de charges importants entre la Confédération et les cantons. Il apparaît que les dépenses dans ces domaines de la Confédération et des cantons y évoluent, dans l'ensemble, de façon plutôt équilibrée depuis l'entrée en vigueur de la RPT.

Enfin, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité analyse l'instrument des conventions-programmes, introduit avec la RPT en vue du pilotage des tâches communes. L'évaluation reposait sur une enquête menée parmi les services administratifs concernés de la Confédération et des cantons. Le rapport porte une appréciation générale positive sur les expériences réalisées; il précise toutefois que des adaptations s'imposent sur des aspects particuliers (p. ex. concentration de l'influence de la Confédération sur les objectifs, réduction de la densité réglementaire).

1.2.3 Recommandations du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité[7]

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité arrive à la conclusion que la péréquation financière fonctionne bien. Il ne relève aucune grave faiblesse ni déficience. Ce qui explique que, selon le Conseil fédéral, le système ne requiert pas de changements fondamentaux. Sachant que l'objectif de dotation minimale a été largement dépassé au cours de la période 2012 à 2015, le Conseil fédéral propose de réduire la dotation de la péréquation des ressources pour la prochaine période quadriennale. La compensation des charges sera adaptée au renchérissement et la dotation au titre de la compensation des cas de rigueur diminuera de 5 % par an dès 2016, conformément à l'art. 19, al. 3, PFCC.

Ajustement de la dotation de la péréquation es ressources

La péréquation des ressources a plus qu'atteint l'objectif de dotation minimale visé de 85 % dans la deuxième période quadriennale. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il de réduire les contributions de base à la péréquation verticale et horizontale des ressources pour la période 2016 à 2019 et, pour fixer cet ajustement, de se référer au passé. L'ampleur de l'ajustement de la dotation de la péréquation des ressources sera fonction des chiffres de la péréquation financière de toute la deuxième période de quatre ans (années de référence 2012 à 2014). C'est sur la base de ces données que sera calculée pour chaque année la dotation avec laquelle le canton au potentiel de ressources le plus faible aurait atteint, après péréquation, un indice d'exactement 85,0 points. L'écart moyen entre la dotation effective et le volume (hypothétique) ainsi calculé correspondra à l'ampleur de l'ajustement. Ce dernier ressort à 279 millions de francs sur la base des années 2012 à 2014. Le rapport précise que ce montant devra être ajusté pour tenir compte des chiffres de l'année de référence 2015 (cf. ch. 1.4). L'objectif de dotation minimale constitue l'unique cible quantitative de la péréquation financière. De l'avis du Conseil fédéral, il est donc logique et conforme au système d'axer l'ajustement de la dotation sur ce paramètre. Cela dit, la valeur cible elle-même devra être reconsidérée à intervalles réguliers. Il résulte de

7 Cf. chap. 9 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

l'analyse menée à ce propos dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité (ch. 5.5.2) que, vu l'évolution des dépenses depuis l'introduction de la RPT, ni un relèvement ni un abaissement du pourcentage cible de 85 % ne s'impose. La dotation minimale sert à faire en sorte que chaque canton puisse accomplir ses tâches avec un maximum d'autonomie et sans charge fiscale excessive.

Poursuite inchangée de la compensation des charges

Si la PFCC exige de prendre en compte les résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité pour calculer la dotation de la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et à des facteurs socio-démographiques (CCS), elle ne formule par contre ni exigences ni critères concrets à cette fin. Autrement dit, on ignore quel poids il convient d'accorder, pour fixer le rapport de dotation entre la CCG et la CCS, à la quantification des charges excessives correspondantes. Le fait que les charges excessives d'origine géo-topographique et socio-démographique ne soient pas compensées de façon identique était déjà notoire et quasiment incontesté à l'introduction de la RPT. A l'époque, cette asymétrie n'était pas non plus un motif suffisant pour doter différemment les deux instruments de compensation des charges. Certes, les tout récents calculs révèlent des déplacements dans la composition des charges excessives mais la mise à jour de l'analyse n'apporte aucun enseignement nouveau sur le plan qualitatif. Après avoir pesé les arguments pour et contre une éventuelle augmentation de la CCS, le Conseil fédéral propose le maintien, dans les conditions générales actuelles, du rapport de dotation actuel entre la CCG et la CCS pour la période 2016 à 2019.

Reconduction de la compensation des cas de rigueur

Les analyses menées dans le contexte du rapport sur l'évaluation de l'efficacité montrent qu'un abandon total de la compensation des cas de rigueur aurait des conséquences financières sérieuses. L'introduction de la RPT a donné des assurances aux bénéficiaires de paiements destinés à compenser ces cas de rigueur et établi des règles. Il n'existe pas de règles décisionnelles claires quant à la suppression ou à une réduction de la compensation des cas de rigueur plus substantielle que ce que prévoit la PFCC. C'est pour ces motifs que le Conseil fédéral renonce à proposer de modifier la compensation des cas de rigueur.

Pas d'autre adaptation de la péréquation financière

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité n'a pas révélé de grave faiblesse ou déficience. Le Conseil fédéral ne voit dès lors aucune raison de proposer de nouvelles mesures. Il juge ainsi inutile ou inopportun de modifier le mécanisme de péréquation des ressources comme le préconisent les cantons à fort potentiel de ressources (cf. encadré), d'instaurer un plafond de charges pour ces mêmes cantons et d'adapter la disposition relative au potentiel de ressources. Le Conseil fédéral considère que la réduction proposée de la dotation de la péréquation des ressources est plus opportune que le modèle alternatif suggéré par les cantons à fort potentiel de ressources et que l'introduction d'une limite maximale des charges pour ces cantons.

Examen de l'option proposée par les cantons à fort potentiel de ressources

Les auteurs du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité se sont penchés sur la proposition des cantons à fort potentiel de ressources de modifier le mécanisme de péréquation des ressources. Cette proposition porte sur la garantie d'une dotation

minimale, la création d'une zone neutre, une redistribution linéaire et la fixation du taux d'écrêtage pour les cantons à fort potentiel de ressources. L'analyse conclut qu'un tel modèle alternatif conduirait au dépassement systématique de l'objectif de dotation minimale et nécessiterait des fonds supplémentaires. La volatilité des paiements compensatoires au profit des cantons à faible potentiel de ressources serait plus élevée qu'avec le mécanisme actuel. Quant à l'incitation pour ces mêmes cantons à accroître leur potentiel, la redistribution linéaire inhérente au modèle alternatif n'obtiendrait pas de résultat franchement meilleur que le mécanisme en place.

La contribution de la Confédération serait couplée à la contribution des cantons à fort potentiel de ressources, de sorte que cette dernière équivaudrait exactement au minimum constitutionnel de deux tiers de la contribution fédérale. Ainsi, le mécanisme de financement impliquerait un transfert de charges vers la Confédération. Tout compte fait, le Conseil fédéral ne voit aucune raison sérieuse de remplacer le modèle de calcul actuel. Un mécanisme de redistribution linéaire se traduit par un emploi des fonds moins efficace qu'avec le mécanisme de type progressif en place. La zone neutre est ainsi conçue de façon à débloquer peu de fonds. Au demeurant, l'idée d'une zone neutre avait déjà été débattue en long et en large durant la phase de projet de la RPT, pour être finalement rejetée.

Désenchevêtrement des tâches

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité conclut que le désenchevêtrement des tâches entrepris dans le cadre de la RPT a globalement été une réussite. Quant à l'éventualité de nouveaux désenchevêtrements à l'avenir, le Conseil fédéral a précisé dans son rapport sur l'efficacité, qu'il souhaitait à l'occasion de la consultation du dit rapport, sonder la volonté et les besoins des cantons à ce sujet.

1.3 Consultation

1.3.1 Résultats[8]

Avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence des cantons contributeurs à la RPT, le groupe des cantons à faible potentiel de ressources, la Conférence des gouvernements des cantons de montagne, 26 cantons, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses, 10 partis politiques, 4 associations faîtières de l'économie et 6 participants non officiels, ce sont au total 52 participants à la procédure de consultation qui ont exprimé leur avis sur les recommandations évoquées dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Remarques générales

La CdC, de même que plusieurs gouvernements cantonaux, partis politiques et organisations intéressées voient dans la RPT une réforme fondamentale du fédéralisme suisse. Les deux premiers rapports sur l'évaluation de l'efficacité permettent de conclure que, dans ses grandes lignes, le système a fait ses preuves. C'est pourquoi tout doit être entrepris pour ne pas le remettre en cause. Il importe de proposer

8 Voir à ce propos le rapport intitulé «Résultats de la consultation sur le rapport d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons pour la période de quatre ans 2012 à 2015» sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 DFF

des solutions propres à garantir le maintien de la solidarité confédérale. La CdC demande en outre que le système de péréquation financière soit adapté là où l'efficacité peut être optimisée.

Les prises de position de la Conférence des cantons à faible potentiel de ressources et des cantons contributeurs à la RPT divergent sur la question de savoir ce qu'il faut faire pour maintenir la solidarité. Les cantons à faible potentiel de ressources considèrent qu'au vu des importantes disparités qui persistent entre cantons et du remarquable dynamisme du produit de l'impôt fédéral direct (la part de la Confédération étant de 83 % et celle des cantons de 17 %), il n'est pas opportun de réduire la dotation des instruments de péréquation. Il convient au contraire de l'augmenter.

De leur côté, les cantons à fort potentiel de ressources, ainsi que le parti radical-libéral, economiesuisse et l'Union suisse des arts et métiers considèrent qu'il faut en priorité apporter des améliorations au système afin de remédier au traitement pénalisant que subissent certains cantons. Ils sont d'avis qu'une analyse solide ne suffit pas; il importe d'en tirer les conséquences et de mettre en œuvre les mesures correspondantes. Ainsi la «responsabilité solidaire» devrait être atténuée et les ressources engagées de façon plus efficace.

Le PDC, l'UDC ainsi que notamment l'Union suisse des paysans préconisent expressément, compte tenu du fait que la RPT n'est en vigueur que depuis six ans, qu'on s'abstienne pour l'instant d'apporter des modifications majeures au système de la péréquation. L'UDC considère qu'il faut attendre le message relatif à la troisième réforme de l'imposition des entreprises avant d'apporter des ajustements supplémentaires à la péréquation financière. L'Association des communes suisse avertit par ailleurs que, s'agissant de corriger les points faibles du système, la modération s'impose, sous peine de le déséquilibrer ou de se retrouver à nouveau avec un ensemble de mesures hétéroclites.

Ajustement de la dotation de la péréquation des ressources

Comme la CdC, le groupe des cantons à faible potentiel de ressources et la majorité de ses membres (sauf AI) ainsi que le canton du Tessin refusent l'adaptation de la contribution de base à la péréquation des ressources. Dans son argumentation, la CdC ajoute notamment que les 85 % représentent une limite inférieure et que les disparités entre les cantons restent élevées. De plus, d'après la CdC, une réduction de la dotation enfreindrait le principe de neutralité budgétaire et la correction de 2012.

Selon le groupe des cantons à faible potentiel de ressources et selon plusieurs cantons (UR, OW, GL, TI, VS, JU), diverses raisons justifient même une augmentation de la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources. La CGCA partage l'avis du groupe des cantons à faible potentiel de ressources. Si l'adaptation de la dotation de la péréquation des ressources devait se réaliser, le canton de Neuchâtel souhaite que la réduction tienne compte des deux périodes quadriennales et le canton de Berne estime que les moyens ainsi épargnés par la Confédération devraient rester dans la péréquation financière, par exemple au profit de la compensation des charges.

Par ailleurs, la CdC précise également qu'une minorité de ses membres soutient l'adaptation de la dotation proposée par le Conseil fédéral. La Conférence des cantons contributeurs à la RPT et la majorité de ses membres (sauf TI) y sont favorables et approuvent aussi son mode de calcul, proposé dans le rapport sur l'efficacité.

Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, seul le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures se prononce en faveur de la réduction proposée, dans la mesure où les moyens ainsi libérés sont utilisés au bénéfice de la CCS. La Conférence des cantons contributeurs recommande, dans le cadre de cette première question, l'introduction du modèle alternatif qu'elle considère comme compatible avec la réduction de la dotation, avis que partage la plupart de ses membres (ZH, SZ, ZG, NW, BS, GE).

Tandis que le PLR (parti national et sections des cantons de VD, SZ et ZG), le PVL et l'UDC soutiennent l'adaptation de la dotation, le PDC, le PEV et le PS se prononcent contre celle-ci. Le CP, economiesuisse, la FER, la SEC, l'UVS, l'UPS et l'USAM sont en faveur de l'adaptation, alors que l'USS, l'ACS et Travail.Suisse la refusent. Si la dotation devait être adaptée, le PS et l'USS souhaiteraient que les moyens libérés soient utilisés en faveur de la CCS. Acceptant l'adaptation, le PVL et l'UVS préconisent également d'utiliser les moyens libérés pour augmenter la dotation de la CCS.

Limite maximale des charges pour les cantons à fort potentiel de ressources

La CdC et les cantons se prononcent unanimement contre l'introduction d'une limite maximale des charges pour les cantons à fort potentiel de ressources. Toutefois, les cantons de Schwyz et de Zoug nuancent leur position en ajoutant qu'ils soutiendraient l'introduction d'une telle limite, si sa mise en application n'augmentait pas la responsabilité solidaire. Dans ce contexte, le canton de Schwyz signale la motion 14.3203 du Conseiller aux Etats J. Eder («Limiter les paiements effectués au titre de la RPT à un pourcentage maximal des recettes de l'impôt fédéral direct perçues annuellement par chaque canton»).

Selon la CdC, avec l'introduction d'un plafonnement des charges, dans l'hypothèse où les disparités continueraient d'augmenter, le potentiel de péréquation pourrait alors diminuer ou les versements compensatoires supplémentaires devraient être supportés par les autres cantons à fort potentiel de ressources. C'est pour cette raison que la Conférence des cantons contributeurs à la RPT désapprouve également l'introduction d'une limite maximale. La CdC, le groupe des cantons à faible potentiel de ressources et la CGCA précisent encore qu'une limite maximale ne permet pas de tenir compte de l'évolution du potentiel de ressources. Le canton de Fribourg rappelle que les art. 135, al. 3, Cst. et 4, al. 2, PFCC prévoient déjà une limite pour la contribution des cantons à fort potentiel de ressources qui équivaut au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de celle de la Confédération.

En ce qui concerne les partis politiques et les associations, le PDC, le PEV, le PLR section VD, le PVL, le SP, economiesuisse, l'USS, l'ACS, l'UPS et Travail.Suisse partagent l'avis du Conseil fédéral. Par contre, les sections du PLR des cantons de Schwyz et de Zoug ainsi que la FER se prononcent en faveur de l'introduction d'une limite maximale.

Maintien de l'actuel mode de calcul pour la péréquation des ressources

La CdC soutient la position du Conseil fédéral de maintenir l'actuel mode de calcul des paiements et des versements. En effet, la CdC se déclare opposée à l'instauration d'une zone neutre, signalant que celle-ci avait déjà été rejetée lors de l'introduction de la RPT, et se prononce également contre la fixation de la contribution des cantons à fort potentiel de ressources au minimum légal. Cependant, la CdC souhaite, dans le cadre du troisième rapport sur l'efficacité, un examen plus poussé du rapport entre

péréquation verticale et horizontale coordonné à un système incitatif pour les cantons à faible potentiel de ressources ainsi qu'une analyse plus approfondie d'une indexation du taux d'écrêtage à l'excédent au potentiel de ressources.

La CGCA, le groupe des cantons à faible potentiel de ressources et plusieurs de ses membres (BE, LU, UR, OW, FR, SG, GR, AG et TG) partagent l'avis de la CdC. Toutefois, certains d'entre eux précisent, à propos de l'examen du taux d'écrêtage fixe, que ce dernier ne devrait pas être inférieur à 20 %. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Valais souhaitent maintenir l'actuel mécanisme de péréquation des ressources et ne demandent pas d'examen supplémentaire. Le canton de Glaris quant à lui est favorable à l'introduction d'une zone neutre.

Une minorité au sein de la CdC demande l'instauration complète du modèle alternatif à partir de 2016. Ce faisant, le taux d'écrêtage fixé pour quatre ans devrait être déterminé grâce à des critères objectifs (réalisation de l'objectif de dotation minimal de 85 %). Cette position est soutenue par la Conférence des cantons contributeurs à la RPT et par plusieurs de ses membres (ZH, SZ, ZG, SH, VD et GE). Le canton du Tessin est opposé à l'introduction d'une zone neutre mais favorable aux autres éléments du modèle alternatif. Ne se prononçant pas explicitement pour ou contre l'introduction du modèle alternatif, les cantons de Nidwald, Bâle-Ville et Bâle-Campagne souhaitent quant à eux un examen plus approfondi des éléments de ce modèle. Le canton de Bâle-Ville précise dans ce contexte que l'actuel rapport de dotation entre la péréquation verticale et horizontale des ressources pourrait être maintenu.

Alors que le PDC, le PEV, le PVL, le PS, la FER, l'USS et Travail.Suisse approuvent le maintien de l'actuel mode de calcul, le PLR et ses sections cantonales de VD, SZ et ZG préconisent l'introduction du modèle alternatif. Le PDC, le PEV, le PVL et l'ACS souhaiteraient que le Conseil fédéral examine, à l'occasion du troisième rapport sur l'efficacité, certains des points soulevés par les cantons à fort potentiel de ressources. L'ACS ne souhaite pas de changement fondamental dans le système mais propose la prise en compte de l'exploitation du potentiel fiscal. Le CP et l'USAM soutiennent les objections relevées par le modèle alternatif. Finalement, economiesuisse demande la présentation de plusieurs alternatives pour diminuer la responsabilité solidaire dans le cadre du message du Conseil fédéral afin de préparer au mieux les délibérations parlementaires.

Intégration de la redevance hydraulique et d'autres éléments dans le potentiel de ressources

La CdC pense comme le Conseil fédéral que le potentiel de ressources doit continuer d'être calculé sur la base des catégories d'impôts actuelles et que les ressources hydrauliques ne doivent pas être prises en compte, car ces dernières ne relèvent pas de la même logique. Cette position est défendue également par 18 cantons. Une minorité au sein de la CdC et la majorité des cantons à fort potentiel de ressources (8 cantons) exigent cependant que les ressources hydrauliques soient intégrées dans le potentiel de ressources. Les partis politiques et les associations ne s'expriment que partiellement sur cette question. Ainsi, le PDC, le PS et le PVL se prononcent contre la prise en compte des ressources hydrauliques, tandis que les sections PLR des cantons de Vaud et de Zoug approuveraient une telle démarche.

Pondération des bénéfices des personnes morales imposées au régime ordinaire dans le potentiel de ressources

La CdC partage l'avis du Conseil fédéral quant à une moindre pondération (70 %) des bénéfices imposés au régime ordinaire dans le potentiel de ressources à partir de 2016, et souligne qu'une telle mesure ne devrait pas être instaurée prématurément, mais dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Cette position est soutenue par 17 cantons, tandis qu'une minorité des membres de la CdC ainsi que 9 cantons (à fort potentiel de ressources) demandent une pondération réduite dès 2016. Les partis et les associations défendent en majorité la position du Conseil fédéral.

Pondération des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources

La CdC rejoint l'avis du Conseil fédéral selon lequel les revenus des frontaliers doivent continuer d'être pris en compte à hauteur de 75 % et non de 50 % dans le potentiel de ressources. Cette position est défendue par 20 cantons, tandis que les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Neuchâtel, du Jura et du Tessin maintiennent qu'il faudrait ramener cette pondération à un nouveau taux de 50 %; selon ces derniers, les coûts engendrés par les frontaliers et non compensés pour les cantons concernés justifient une réduction plus importante de la pondération des revenus de cette catégorie de travailleurs.

Réduction des paiements compensatoires en cas de disparités d'exploitation du potentiel fiscal

La CdC soutient la position du Conseil fédéral selon laquelle il n'y a pas lieu de réduire les paiements compensatoires versés aux cantons dont l'exploitation fiscale se situe en dessous de la moyenne de celle des cantons contributeurs, un avis partagé par 16 cantons (à faible potentiel de ressources). L'argument central avancé contre cette règle est que la liberté d'affectation des moyens en serait restreinte, ce qui remettrait en question l'un des piliers de la péréquation financière. Selon une position de minorité de la CdC et également selon certains cantons, il faut en revanche examiner la question d'une règle contre la sous-enchère fiscale . Par ailleurs, ses partisans réfutent qu'il est difficilement défendable, politiquement parlant, que les cantons à faible potentiel de ressources utilisent les versements de la péréquation financière pour faire de la sous-enchère fiscale sur les cantons à fort potentiel de ressources, notamment dans certains créneaux. Les cantons à fort potentiel de ressources (au nombre de 10) arguent résolument du contraire. Sur les partis qui ont pris position, le PDC, le PEV et le PVL sont contre cette règle, tandis que le PLR des cantons de Schwyz, de Zoug et de Vaud et le PS lui sont favorables. L'Union des villes suisses et l'Association des Communes Suisses rejoignent l'avis du Conseil fédéral. Enfin, les syndicats (USS et Travail.Suisse) demandent un examen approfondi de ce sujet.

Dotation de la compensation des charges

S'agissant de la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques, la CdC et tous les cantons se rallient à la proposition du Conseil fédéral d'adapter les contributions de base de la troisième période quadriennale au renchérissement sur la base de la dotation 2015. Quant à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques, par contre, la CdC et la majorité des cantons estiment qu'un relèvement substantiel de la dotation par des fonds fédéraux s'impose pour faire en

sorte que la CCS reçoive une part plus importante de la dotation globale. Le financement sera également assuré par les fonds libérés dans le cadre de la compensation des cas de rigueur. Une position minoritaire au sein de la CdC demande que les moyens fédéraux provenant de la réduction de la dotation de la péréquation des ressources et ceux libérés de la compensation des cas de rigueur soient utilisés pour la CCS. Presque tous les cantons sont en revanche hostiles à une redistribution de fonds de la CCG au profit de la CCS. Seuls six d'entre eux sont favorables à la proposition du Conseil fédéral.

Parmi les partis et les associations qui ont répondu, presque tous se rallient à la proposition du Conseil fédéral. Seul le PLR du canton de Vaud et l'Union suisse des villes sont favorables à un relèvement de la CCS. L'Union suisse des arts et métiers demande une baisse de la dotation aussi bien au titre de la CCG qu'à celui de la CCS.

Reconduction et réductions successives de la compensation des cas de rigueur

Comme le Conseil fédéral, la CdC estime que la compensation des cas de rigueur ne doit pas être supprimée à la troisième période quadriennale et soutient sa diminution prévue de 5 % chaque année à partir de 2016, une position à laquelle se rangent le CGCA, le groupe des cantons à faible potentiel de ressources et ses membres. Parmi ces derniers, seuls les cantons de Fribourg et de Neuchâtel ne s'expriment pas sur la question de la diminution. Le canton de Bâle-Ville est aussi d'avis que la CCR ne doit pas être supprimée dès 2016.

Au sein de la CdC, une minorité plaide au contraire pour une réduction plus importante de la CCR à partir de 2016 et donc pour une levée plus rapide que prévue. La Conférence des cantons contributeurs à la RPT, ainsi que ses membres partagent ce point de vue et se déclarent même en faveur d'un abandon de la CCR dès 2016 (sauf BS).

Pour la CdC, pour la Conférence des cantons contributeurs à la RPT ainsi que pour les cantons de Berne, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Neuchâtel, les montants libérés à partir de 2016 devraient être affectés à la CCS. Les cantons d'Uri, d'Obwald, de Nidwald et du Jura considèrent quant à eux que les moyens financiers libérés devraient rester dans la péréquation financière (UR, OW et JU) ou du moins être utilisés en faveur des cantons (NW).

Les avis de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses, des partis politiques ainsi que des associations faîtières de l'économie et de l'USS sont majoritairement favorables au maintien de la CCR pour la période quadriennale 2016 à 2019 et à sa réduction successive prévue. Par contre, les sections du PLR des cantons de SZ et de ZG se déclarent en faveur d'un abandon de ce fonds dès 2016. L'UDC, la section du PLR du canton de VD, le CP, economiesuisse, l'UPS et l'USAM considèrent, quant à eux, que la durée de la CCR devrait être réduite. L'UDC, economiesuisse et l'UPS proposent d'ailleurs une réduction annuelle de 10 %.

Nécessité d'un désenchevêtrement des tâches plus poussé entre la Confédération et les cantons

Les participants à la consultation souhaitent que l'on examine la possibilité de poursuivre le désenchevêtrement des tâches. Toutefois, la majorité est d'avis que cette démarche doit être réalisée sur le moyen terme, et non dans l'immédiat. Sur

l'ensemble des participants, 28 (dont 18 cantons) se sont exprimés pour ce désenchevêtrement plus poussé et 10 (dont 4 cantons) n'en voient pas la nécessité dans un premier temps. Deux cantons et le PDC préconisent avant cela une consolidation des mesures de désenchevêtrement déjà prévues dans le cadre de la RPT ou même simplement une stricte observation des principes de la RPT (notamment le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale).

L'examen d'un désenchevêtrement plus poussé a été explicitement demandé en particulier par la CdC, par le groupe des cantons à faible potentiel de ressources, par la Conférence des gouvernements des cantons de montagne et par plusieurs gouvernements cantonaux. Selon les résultats de la consultation, un tel examen devrait s'inscrire dans un projet spécial et un transfert de tâches éventuel entre la Confédération et les cantons devrait respecter la neutralité budgétaire. Le canton des Grisons demande le respect de la neutralité budgétaire y compris entre les cantons.

Par ailleurs, la CdC et plusieurs gouvernements cantonaux demandent que l'art. 18 PFCC soit complété de sorte que l'évolution de la répartition des tâches puisse être présentée à partir du troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT. Il conviendrait notamment – comme le demande le postulat 12.3412 du député au Conseil des Etats Markus Stadler – d'indiquer quelles sont les dispositions du droit fédéral qui, depuis la votation populaire sur les principes constitutionnels de la RPT, dérogent fondamentalement aux principes de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et aux autres principes organisationnels inscrits dans la Constitution fédérale (c'est-à-dire en particulier au principe de subsidiarité et à celui de l'équivalence fiscale).

La CdC et certains cantons demandent en outre que le respect de ces principes soit réexaminé à chaque modification de la loi. Le canton d'Argovie appelle explicitement à renoncer pour l'avenir à fixer des tâches communes, car de nouvelles tâches communes viendraient contredire l'idée générale de la RPT. Le canton du Valais demande une nouvelle fois de revoir les conséquences financières des modifications législatives sur les cantons et, si ces modifications sont susceptibles d'alourdir les charges des cantons, de prévoir une augmentation des paiements péréquatifs.

Enfin, d'après la CdC, divers gouvernements cantonaux et le PDC, les rapports à venir sur l'évaluation de l'efficacité devraient comprendre un volet exhaustif sur l'évolution de la répartition des charges et des recettes entre la Confédération et les cantons et sur le surcroît de charges cantonales imputable à l'exécution du droit fédéral. Ils ajoutent qu'il conviendrait, au besoin, de compléter l'art. 18 PFCC et l'art. 46 OPFCC.

L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses sont d'avis que le désenchevêtrement des tâches et du financement a été mené à bien dans plusieurs secteurs, mais que les conséquences sur les villes et les communes urbaines n'ont pas été suffisamment prises en considération. Dans des secteurs précis dans lesquels ces villes et communes subissent des charges importantes, il serait indiqué à l'avenir d'examiner plus attentivement les charges et leur report.

Certains milieux consultés ont par ailleurs formulé des observations concernant la nécessité d'un désenchevêtrement des tâches plus poussé entre la Confédération et les cantons (voir rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative au rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière 2012 à 2015).

S'agissant des conventions-programmes, la CdC et divers cantons demandent une limitation plus importante de l'influence que la Confédération exerce sur les objectifs stratégiques et une diminution de la densité réglementaire liée aux conventions-programmes et aux instructions y afférentes.

1.3.2 Position du Conseil fédéral

La majorité des cantons s'oppose aux recommandations du Conseil fédéral concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Cependant, le Conseil fédéral a constaté que les opinions des cantons à fort potentiel de ressources et celles des cantons à faible potentiel de ressources divergent quant à la péréquation des ressources. En revanche, la hausse de la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques fait quasiment l'unanimité. Le Conseil fédéral souhaite néanmoins maintenir sa proposition de réduire le volume de la péréquation des ressources et de ne pas modifier celui de la compensation des charges. Il justifie son point de vue en détail dans les deux paragraphes suivants. Le Conseil fédéral envisage de suivre également les autres recommandations figurant dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Le Conseil fédéral est disposé à examiner de manière approfondie, dans le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, différentes questions soulevées lors de la consultation. Ces questions concernent notamment la fixation du taux d'écrêtage pour une période de quatre ans et les mesures possibles pour réduire ce qu'il est convenu d'appelé la «responsabilité solidaire» ainsi que la manière de prendre en compte les revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources.

Dotation de la péréquation des ressources

Le Conseil fédéral estime, compte tenu des évolutions durant la période quadriennale de 2012 à 2015, qu'une adaptation de la dotation de la péréquation des ressources est nécessaire et conforme au système (voir ch. 1.2.3). Il juge les contre-arguments exposés lors de la consultation non pertinents pour les raisons suivantes:

– La notion de «dotation minimale» s'applique à tous les cantons, et pas uniquement à ceux dont le potentiel de ressources est le plus faible. La dotation de la péréquation des ressources doit être fixée de manière que chaque canton puisse atteindre un indice d'au moins 85 (art. 6, al. 3, PFCC). Conformément au message du 14 novembre 2001, le Conseil fédéral et l'organisation paritaire de projet de RPT partageaient le point de vue selon lequel cette dotation minimale était assurée lorsque le canton au potentiel de ressources le plus faible atteint un indice le plus proche possible de 85, de sorte que tous les autres cantons se situent ainsi à un niveau supérieur. Il n'a cependant jamais été question que cette valeur de référence de 85 constitue un minimum pour le canton au potentiel de ressources le plus faible et par conséquent il n'a jamais été question non plus qu'elle puisse être plus élevée. Le même message précise que la dotation de la péréquation des ressources d'une nouvelle période quadriennale devra suivre le même objectif. Le Parlement n'a pas remis en question ces explications sur la dotation minimale visée.

– Conformément à l'art. 6, al. 3, PFCC, l'objectif de 85 % visé pour la dotation minimale se réfère à la valeur de l'indice après péréquation des ressources. En renvoyant à l'évolution des disparités avant péréquation, les opposants à une réduction de la dotation n'avancent pas un argument suffisant.

– Une dotation minimale de 85 % se justifie également pour la prochaine période quadriennale, comme l'a montré la comparaison entre l'évolution des dépenses globales des cantons et celle des cantons au potentiel de ressources le plus faible (voir le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, ch. 5.5.2).

– Il fallait assurer la neutralité budgétaire pour le passage de l'ancien système au régime RPT en 2008. Pour respecter la neutralité budgétaire 2008, la péréquation des ressources a été augmentée de 81 millions à partir de 2012. Les moyens dévolus à la péréquation des ressources ayant de leur côté connu une évolution très dynamique, cela a contribué à dépasser largement la dotation minimale visée lors de la deuxième période quadriennale. Les 81 millions ajoutés à la péréquation des ressources ne seront donc plus nécessaires pour atteindre la dotation minimale visée à partir de 2016. Autrement dit, il faut donner la priorité à l'objectif de dotation minimale (axé sur l'avenir) – lui seul est inscrit dans la PFCC – et non pas à celui de la neutralité budgétaire (qui se réfère au passé), ne serait-ce que pour fixer un cap clair à long terme.

Le Conseil fédéral est d'avis que l'approche proposée pour l'ajustement de la dotation de la péréquation des ressources doit s'appliquer par analogie pour le cas où l'objectif de dotation minimale ne serait pas atteint: si, par exemple, le prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité devait constater que cet objectif minimal n'a pas été atteint en moyenne sur les quatre années, il faudrait augmenter la dotation de la péréquation des ressources en conséquence. Il s'ensuit que l'approche proposée pour l'ajustement de la dotation doit s'appliquer de façon symétrique et s'appuyer sur le degré de réalisation de l'objectif de dotation minimale durant la période quadriennale considérée. Ainsi, le système de la péréquation des ressources pourra réagir à l'évolution des disparités et garantir l'atteinte de l'objectif à moyen et long terme.

Dotation de la compensation des charges

L'analyse actuelle des charges excessives révèle que le degré de couverture des coûts de la CCG a fortement augmenté par rapport aux analyses antérieures, alors que celui de la CCS n'a que légèrement diminué. Dans ce contexte, le déséquilibre croissant observé s'explique principalement par une nette baisse des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Comme mentionné au ch. 5.6.2 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, une réduction de la CCG (et une augmentation correspondante de la CCS) n'est cependant pas une option envisageable pour le Conseil fédéral ainsi que pour la grande majorité des cantons. Sans compter que les causes des changements survenus dans les charges dues à des facteurs géo-topographiques restent obscures. Il n'est notamment pas certain que la baisse des charges excessives ne soit que temporaire. Dans ce contexte, le Conseil fédéral pense que les résultats du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité ne constituent pas une base suffisante pour justifier un relèvement de la dotation. C'est pourquoi il songe à approfondir l'analyse de l'évolution des charges excessives dans le troisième rapport. Dans quatre ans, il disposera d'une base de données bien meilleure sur leur évolution depuis l'introduction de la RPT. Alors seulement il pourra former un

jugement solide sur l'éventualité d'un ajustement de la future dotation de la CCS ou d'une modification du mécanisme d'adaptation au cours d'une période quadriennale. Si l'augmentation significative de la CCS demandée par certains participants à la consultation ne se faisait pas au détriment de la CCG, elle excéderait en tout cas, selon le Conseil fédéral, les limites de l'ajustement normal de la dotation tous les quatre ans. Elle est donc rejetée dans le cadre du présent projet. On pourrait éventuellement l'envisager pour une échéance ultérieure, dans le cadre d'un paquet global financièrement équilibré pour les deux niveaux de l'Etat.

Le Conseil fédéral estime en outre que les fonds fédéraux libérés à la faveur de la réduction de la péréquation des ressources ne devraient pas servir à relever le niveau de la CCS. La péréquation des ressources et la compensation des charges sont deux instruments distincts qui poursuivent des objectifs indépendants les uns des autres. En ce sens, la péréquation des ressources et la compensation des charges ne sont pas des vases communicants et il serait malvenu d'instaurer un automatisme. L'essentiel est que le système de péréquation et de compensation fonctionne efficacement. Du reste, on ne saurait exclure (comme il est dit plus haut) la nécessité, un jour ou l'autre, d'accroître de nouveau le volume de la péréquation des ressources pour atteindre l'objectif de dotation minimale.

De même, le Conseil fédéral juge prématurée la décision d'utiliser les fonds fédéraux libérés de la compensation des cas de rigueur. La Confédération et les cantons se sont mis d'accord sur une solution consistant à engager ces ressources dans l'intérêt des cantons. Dans le projet mis en consultation à propos de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral met en débat un autre emploi pour ces fonds: il s'agit d'éviter que les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles soient mis à contribution plus que de raison par l'adaptation de la péréquation des ressources (laquelle est inéluctable du fait du nouveau cadre fiscal).

Autres désenchevêtrements des tâches

Le Conseil fédéral n'entend pas se fermer à d'autres désenchevêtrements des tâches, puisqu'il constate dans son rapport concernant le postulat Stadler (12.3412 «Respect des principes régissant la réforme de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ainsi que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons») une tendance à la centralisation à laquelle il convient de s'opposer résolument, dans le cadre toutefois d'un paquet global «Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons». Cela dit, le Conseil fédéral juge inopportun d'élaborer maintenant un tel paquet. Comme il l'a indiqué dans l'avis qu'il a rendu à propos de la motion de la Commission des finances du Conseil national (13.3363 «Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons»), les travaux préparatoires de la troisième réforme de l'imposition des entreprises sont en cours. Celle-ci aura des incidences importantes sur les relations financières entre la Confédération et les cantons, sans compter que sa mise en œuvre s'étendra sur plusieurs années. Le Conseil fédéral estime qu'apporter des modifications à la pratique en matière de tâches et de dépenses au moment même où se déroulent les travaux liés à la troisième réforme de l'imposition des entreprises, qui représente une priorité dans les domaines de la fiscalité et de l'économie, est très risqué sur le plan politique car cela pourrait mettre en danger la réforme elle-même.

La consultation a par ailleurs révélé que les cantons n'ont pas d'idées concrètes à propos d'autres désenchevêtrements des tâches. Un tel projet devrait donc englober le domaine entier des tâches communes, qui serait alors très large. Ces considéra-

tions incitent le Conseil fédéral à renoncer dans l'immédiat à élaborer un paquet global d'autres désenchevêtrements de tâches entre la Confédération et les cantons et à ne pas revenir sur le sujet dans le prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Ce prochain rapport devra être consacré, en plus de la vérification de la réalisation des buts de la péréquation des ressources au sens strict, à des aspects particuliers et aux questions soulevées par la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Par contre, le Conseil fédéral n'y reprendra pas l'analyse, demandée par un certain nombre de cantons, de l'évolution de la «répartition des charges et des recettes» entre la Confédération et les cantons car il ne s'agit pas d'un objectif propre à la RPT. Mais cette thématique alimentera indirectement les interrogations posées dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, en ce sens que la dynamique et l'ampleur des transferts de tâches et de charges auront une influence sur la fixation de l'objectif de dotation minimale. Enfin, le rapport devrait aborder la question du respect des principes régissant la RPT dans le cadre des présents projets (cf. rapport concernant le postulat Stadler).

1.4 Prise en compte dans l'analyse des chiffres 2015 de la péréquation financière

Pour des raisons de calendrier, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012 à 2015 ne tenait compte que des données relatives aux années de référence 2014 et antérieures. Depuis, les données provisoires pour 2015 sont devenues disponibles, de sorte que la présente section comporte une mise à jour des tableaux et graphiques les plus importants du rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Le tableau 1 correspond au tableau 2.03 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité et montre les taux de croissance moyens des dotations des années 2008 à 2015. La prise en compte de l'année 2015 a pour effet de réduire quelque peu ces taux de croissance au regard du rapport. En revanche, et plus particulièrement, la péréquation des ressources a encore pris de l'importance par rapport à la compensation des charges.

Tableau 1

Evolution des dotations; années 2008 à 2015

	en millions de francs	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TC ø annuels
Péréquation des ressources	PHR	1'259	1'315	1'406	1'533	1'461	1'500	1'508	1'552	**3.0%**
	PVR	1'799	1'862	1'962	2'101	2'132	2'196	2'220	2'273	**3.4%**
	Total	3'058	3'177	3'368	3'633	3'593	3'697	3'728	3'825	**3.2%**
Compensation des charges	CCG	341	351	347	352	369	365	363	363	**0.9%**
	CCS	341	351	347	352	369	365	363	363	**0.9%**
	Total	682	702	695	705	738	730	726	726	**0.9%**

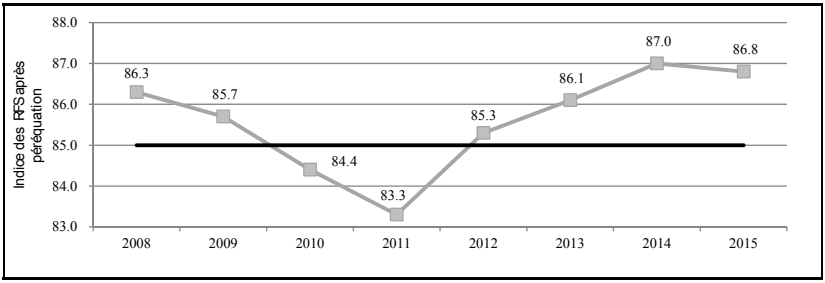
en comparaison:	
PIB en termes nominaux	1.6%
Renchérissement	0.0%

									ø variation annuelle
PHR : PVR	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%	68.3%	0.026
CCG : CCS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.000
CC : PR	22.3%	22.1%	20.6%	19.4%	20.5%	19.7%	19.5%	19.0%	0.061

Le tableau 1 correspond à la figure 5.21 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Pour l'année de référence 2015, la dotation mène une nouvelle fois à ce que le canton le moins doté en ressources (UR) se situe nettement au-dessus de l'objectif de 85 points d'indice, malgré une légère diminution par rapport à l'année précédente.

Graphique 1

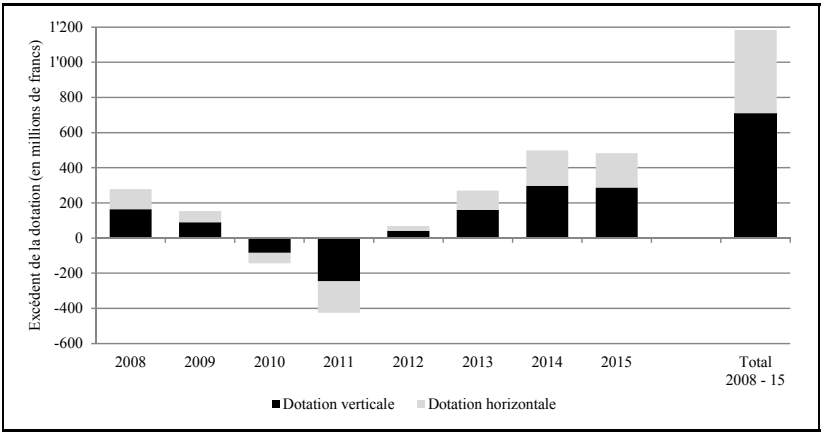
Indice RFS après compensation du canton d'Uri; 2008 à 2015



Par conséquent, la sur-dotation pour 2015 n'est que très légèrement inférieure à celle de l'année 2014, ainsi qu'en témoigne le graphique 2 (figure 5.22 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité).

Graphique 2

Sur-dotation et sous-dotation dans la péréquation des ressources; 2008 à 2015



Cette nouvelle sur-dotation importante pour l'année de référence 2015 augmente donc également la réduction de la contribution de base, que le Conseil fédéral propose. Il s'agit nouvellement de 196 millions pour la péréquation verticale, et de 134 millions pour la péréquation horizontale des ressources, ce qui correspond à la valeur moyenne de la sur-dotation pour l'ensemble de la période quadriennale 2012 à 2015.

Le tableau 2 montre comment cet ajustement se répercute sur les cantons. Il s'agit d'une mise à jour du tableau 9.01 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Tableau 2

Ajustement des dotations: simulation pour la péréquation des ressources 2015

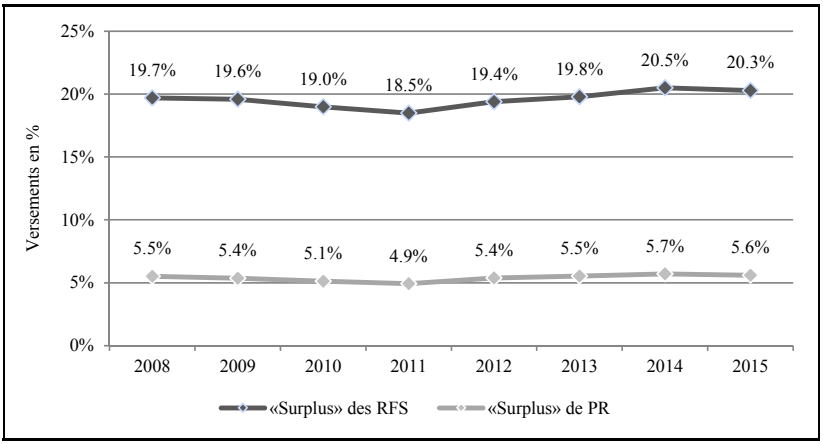
en millions de francs (- = allégement / + = charge)

	Péréquation des ressources: paiements en 2015				
	Paiements provisoires	Paiements réduits	Différence		
			en mio CHF	en %	en CHF par hab.
ZH	465.2	425.1	-40.1	-8.6%	-29
BE	-1'145.3	-1'054.1	91.2	8.0%	93
LU	-307.6	-277.9	29.7	9.6%	79
UR	-75.3	-71.6	3.7	5.0%	107
SZ	166.3	151.9	-14.3	-8.6%	-98
OW	-14.8	-12.9	1.9	12.7%	53
NW	21.4	19.6	-1.8	-8.6%	-45
GL	-60.4	-56.4	4.0	6.5%	102
ZG	315.0	287.8	-27.1	-8.6%	-241
FR	-274.5	-250.4	24.1	8.8%	86
SO	-229.5	-208.4	21.1	9.2%	83
BS	144.2	131.8	-12.4	-8.6%	-65
BL	0.7	0.6	-0.1	-8.6%	-0
SH	2.5	2.3	-0.2	-8.6%	-3
AR	-29.0	-25.7	3.3	11.5%	63
AI	-9.9	-8.8	1.1	10.9%	69
SG	-411.1	-372.4	38.7	9.4%	81
GR	-140.6	-126.2	14.5	10.3%	73
AG	-189.3	-162.7	26.7	14.1%	44
TG	-237.8	-216.7	21.1	8.9%	85
TI	-5.2	-3.8	1.4	26.6%	4
VD	80.6	73.7	-6.9	-8.6%	-10
VS	-490.0	-458.1	31.9	6.5%	102
NE	-62.5	-54.1	8.4	13.4%	49
GE	356.5	325.7	-30.7	-8.6%	-67
JU	-142.4	-135.0	7.4	5.2%	107
CH	-2'273	-2'076.8	196.3	8.6%	25

Enfin, le graphique 3 (figure 9.08 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité) montre encore la charge des cantons à fort potentiel de ressources au titre des contributions à la péréquation des ressources. Cette charge s'est à nouveau légèrement allégée entre 2014 et 2015. Alors qu'en 2014, les cantons ont dû encore contribuer à la péréquation des ressources à hauteur de 5,7 % de leur potentiel de ressources au-dessus de la moyenne suisse, cette part a baissé à 5,6 % pour 2015. On obtient la même image en tenant compte des recettes fiscales standardisées au dessus de la moyenne suisse (excédent RFS).

Graphique 3

Contributions en pourcentage des excédents du potentiel de ressources et de l'excédent RFS; 2008 à 2015



1.5 Objet du présent message

Sur la base des recommandations du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le présent message couvre deux objets:

– *projet 1:* arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2016 à 2019;

– *projet 2:* arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2016 à 2019.

Le maintien de la compensation des cas de rigueur proposée par le Conseil fédéral ne nécessite pas de nouvel arrêté fédéral, car par celui du 22 juin 2007, les Chambres fédérales ont fixé le montant initial du fonds de compensation en question. L'évolution ultérieure des contributions à la compensation des cas de rigueur découle de l'art. 19, al. 3, PFCC.

1.6 Interventions parlementaires

Postulat Maissen (08.3347) «Gains d'efficacité grâce à la répartition des tâches»

Le Conseil fédéral est chargé à établir un rapport qui expose les gains d'efficacité déjà réalisés au sein de l'administration fédérale grâce à l'introduction de la RPT et d'autres projets de réformes déléguant des compétences aux cantons. Ce rapport devra également déterminer les domaines dans lesquels il est encore possible de générer des gains d'efficacité.

Le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité montrait qu'en ce qui concerne les gains d'efficacité dans les domaines désenchevêtrés et les tâches communes pilotées depuis 2008 par des conventions-programmes (à l'exception des routes nationales), on ne pouvait encore tirer de conclusions. Dans le cadre du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, les expériences relatives aux domaines quantitativement significatifs désenchevêtrés par la RPT d'une part, et aux tâches pilotées par le nouvel instrument des conventions-programmes d'autre part, ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Les résultats montrent que les gains d'efficacité dus au désenchevêtrement ne pouvaient être mesurés que dans le domaine des routes nationales. Par contre, l'exercice se révélait impossible pour les institutions pour personnes handicapées et l'enseignement spécialisé, domaines relevant depuis 2008 de la responsabilité des seuls cantons. Il faut en rechercher les raisons dans la prorogation, conformément à la Constitution, des prestations de l'assurance-invalidité au profit des institutions pour personnes handicapées durant une période de transition de trois ans au moins, dans la difficulté à définir des effets et de les mesurer, et dans la qualité insuffisante des données relatives au coût des prestations. Pour ce qui est des conventions-programmes, il n'a pas été possible de réduire les charges administratives dans la mesure souhaitée (cf. ch. 6.2 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité). Des perspectives pour de gains d'efficacité s'offrent par une limitation encore plus marquée de l'influence de la Confédération sur les objectifs et par une réduction de la densité réglementaire en matière de conventions-programmes et des directives y afférentes.

Le Conseil fédéral propose au Parlement de classer le postulat Maissen «Gains d'efficacité grâce à la répartition des tâches» (08.3347) en considérant que son but est atteint.

2 Commentaire des dispositions des deux arrêtés fédéraux

2.1 Projet 1: arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation financière pour la période de contribution 2016 à 2019

2.1.1 Bases juridiques

La Constitution et la PFCC fournissent les bases juridiques de la péréquation des ressources:

– L'art. 135, al. 2, de la Constitution énumère les buts de la péréquation des ressources. Cette dernière doit notamment 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) et maintenir la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale (let. e). L'al. 3 du même article constitutionnel définit par ailleurs les principes régissant le financement de la péréquation des ressources: les moyens nécessaires sont financés par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération, les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalant au moins à deux tiers et au plus à quatre cinquièmes de la part de la Confédération;

– La PFCC reprend à son art. 2 les buts et à son art. 4 les principes de financement de la péréquation des ressources. L'art. 6, al. 3, précise quant à lui 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, les art. 5 et 6 règlent la procédure de détermination et de répartition des fonds de la péréquation des ressources.

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

L'évaluation de l'efficacité montre que la péréquation des ressources durant les années de référence 2012 à 2015 a plus qu'atteint l'objectif de dotation minimale fixé. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose d'adapter les contributions de base à la péréquation verticale et horizontale pour la période 2016 à 2019 de la même façon que pour les années intermédiaires et de les réduire dans la foulée. Comme exposé au ch. 1.2.3, le montant de la péréquation verticale devrait être réduit de 196 millions, et celui de la péréquation horizontale de 134 millions de francs.

2.1.3 Commentaire des dispositions de l'arrêté fédéral

Art. 1

Cette disposition fixe la contribution de la Confédération (péréquation verticale des ressources) à 2,150 milliards de francs. Cette contribution correspond à l'adaptation du montant compensatoire de 2015 à l'année 2016 (2,346 milliards de francs selon le tableau 3), diminuée du montant de la correction de 196 millions de francs.

L'adaptation se fait sur la base des paiements au titre de la péréquation des ressources pour 2015 et est calculée selon la règle utilisée pour déterminer les chiffres du plan financier de la Confédération se rapportant à la péréquation financière. Le taux de croissance qui en résulte est de 3,2 %. Cette manière de procéder fournit une approximation. L'art. 3 charge le Conseil fédéral de recalculer la contribution dès que les données pour 2016 seront disponibles. Selon le tableau 3, la contribution adaptée de la Confédération se montera à 2,346 milliards de francs.

Tableau 3

Calcul de l'adaptation

	2015	2016
Dotation totale	**3'825'309'401**	**3'948'039'158**
Contribution Confédération	2'273'024'664	2'345'951'514
Contribution Cantons	1'552'284'737	1'602'087'645
Rapport Cantons/Conf.	68.3%	68.3%

[1)] Croissance du potentiel de ressources = Croissance du PIB des années de calcul + 1% (3.21%)

Art. 2

Cette disposition fixe la contribution des cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources) à 1,468 milliard de francs. Cette contribution correspond à l'adaptation du montant compensatoire de 2015 à l'année 2016 (1,602 milliard de francs selon le tableau 3), diminuée du montant de la correction de 134 millions de francs.

La contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources pour la période de contribution 2016 à 2019 correspond à 68,3 % de la contribution adaptée de la Confédération pour 2016. Ces 68,3 % représentent le rapport entre les contributions cantonales et la contribution fédérale en 2015.

Art. 3

Faute de disposer des chiffres définitifs pour l'année de référence 2016 au moment de ses délibérations (de la session d'hiver 2014 à la session d'été 2015), le Parlement habilite le Conseil fédéral à fixer définitivement le montant correct lors de l'adoption de l'OPFCC révisée avec les chiffres de 2016[9].

Le Conseil fédéral utilisera alors les taux de croissance effectifs du potentiel de ressources 2015 et 2016. Il procède ainsi de la même manière qu'au cours d'une période quadriennale, c'est-à-dire qu'il adapte pour l'année 2016 les contributions de la Confédération et des cantons de l'année 2015, conformément à l'art. 5 PFCC.

Cette adaptation ordinaire de la contribution est ensuite corrigée de l'écart moyen avec l'objectif de dotation minimale durant la deuxième période quadriennale. Pour ce faire, on calcule pour chaque année de la deuxième période quadriennale le montant qui aurait été nécessaire pour que le canton affichant le plus faible potentiel de ressources atteigne exactement l'objectif de dotation minimale de 85 points d'indice après la péréquation des ressources. Le tableau 4 présente l'écart par rapport à la dotation effective.

9 Le Conseil fédéral approuve, chaque année en novembre, l'OPFCC révisée avec les nouveaux chiffres de l'année suivante déterminants pour la péréquation des ressources et la compensation des charges.

Tableau 4

Calcul de la correction

	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Surdotation	**68'275'693**	**269'978'269**	**498'647'106**	**483'352'776**	**330'063'461**
Contribution Conf.	40'511'502	160'413'460	296'945'506	287'211'482	196'270'488
Contribution Cantons	27'764'191	109'564'809	201'701'600	196'141'294	133'792'973

La correction correspond à la valeur moyenne des années 2012 à 2015. La réduction de la contribution de la Confédération est de 196 millions, et celle des contributions des cantons à fort potentiel de ressources 134 millions de francs. Avec cette réduction, le taux d'écrêtage de 2015 des cantons à fort potentiel de ressources diminue de 20,3 % à 18,.6 % (cf graphique 3).

Les contributions de base de la Confédération pour la période 2016 à 2019 résultent de l'adaptation et de la correction (tableau 5).

Tableau 5

Calcul des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période 2016 à 2019

	Progression 2016	Correction de la dotation	Dotation 2016
Péréquation des ressources	3'948'039'158	-330'063'461	3'617'975'697
Contribution Conf.	2'345'951'514	-196'270'488	2'149'681'026
Contribution Cantons	1'602'087'645	-133'792'973	1'468'294'671

2.2 Projet 2: arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2016 à 2019

2.2.1 Bases juridiques

La Constitution et la PFCC fournissent les bases juridiques de la compensation des charges:

- L'art. 135, al. 2, let. c, de la *Constitution* définit le *but de la compensation des charges*, à savoir compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques.
- L'art. 2, let. e, *PFCC* reprend le *but de la compensation des charges.*

  Les art. 7 et 8, relatifs aux facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques, précisent que la Confédération finance la compensation des charges. Par ailleurs, ces dispositions définissent les critères d'une charge excessive;
- Enfin, l'art. 9 règle la *procédure de détermination et de répartition des fonds* de la compensation des charges.

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

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de conserver en principe, pour la période quadriennale 2016 à 2019, les contributions de base de la compensation des charges géo-topographiques et socio-démographiques. Toutefois, pour éviter que l'effet compensatoire réel ne s'atténue, les contributions pour 2016, fondées sur les contributions de 2015, doivent être déterminées en fonction de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation.

2.2.3 Commentaire des dispositions de l'arrêté fédéral

Art. 1 et 2

L'art. 1 fixe la contribution à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et l'art. 2 la contribution à la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). La dotation totale pour la compensation des charges est adaptée au renchérissement, sur la base des paiements compensatoires de 2015 et conformément à l'art. 9, al. 2, PFCC (renchérissement attendu en 2015 = 0,4 %) et réparti pour moitié entre la CCG et la CCS.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé par l'art. 3 de fixer définitivement les montants destinés à la CCG (art. 1) et à la CCS (art. 2). Par analogie à la règle d'adaptation pour une période quadriennale, il tient compte pour ce faire de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation en avril 2015 par rapport au même mois de l'année précédente (avril 2014).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La réduction du volume de la péréquation verticale des ressources allégera les finances de la Confédération de 196 millions de francs. L'application symétrique du modèle d'adaptation proposé de la péréquation des ressources ne signifie pas pour autant que cet allégement sera nécessairement durable. La compensation des charges n'aura pas d'autres effets. La compensation des cas de rigueur est prise en compte dans le plan financier 2015 à 2017 avec une réduction annuelle de 5 % à partir de 2016, conformément à l'art. 19, al. 3, PFCC.

3.1.2 Effets sur l'état du personnel

Le présent projet ne modifiant pas les tâches de la Confédération en matière de péréquation financière et de compensation des charges, il n'entraîne pas de conséquences sur l'état du personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons

En ce qui concerne la péréquation des ressources, la réduction proposée de la contribution de base en raison du dépassement de l'objectif de dotation minimale aura des conséquences financières pour les cantons. A cet égard, il faut distinguer entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel. La dotation de la péréquation horizontale des ressources se réduira de 134 millions de francs, que les cantons n'auront pas à fournir. En raison des dotations inférieures de la péréquation des ressources horizontale et verticale, les paiements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources reculeront de 330 millions de francs au total. Le tableau 2 détaille les conséquences pour les cantons.

Pour ce qui est de l'arrêté fédéral relatif aux contributions de base à la compensation des charges, le Conseil fédéral propose une adaptation de la dotation en fonction du renchérissement. Dès lors, l'objet n'entraînera pour les cantons aucune conséquence financière supplémentaire par rapport à l'adaptation annuelle au sens de la PFCC.

A partir de 2016, la compensation des cas de rigueur se réduira de 5 % par an, conformément à l'art. 19, al. 3, PFCC.

3.3 Conséquences pour les villes et les communes

La péréquation financière et la compensation des charges entre les communes relèvent de systèmes de péréquation financière propres aux cantons. La PFCC ne règle que la péréquation financière et la compensation des charges entre la Confédération et les cantons. L'objet n'a dès lors aucun effet direct sur les villes et les communes.

3.4 Conséquences économiques

La péréquation financière en vigueur entraîne une redistribution d'importantes ressources non affectées, d'une part, entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel. Elle a par conséquent des effets incontestables sur l'économie suisse. Ces effet ont été analysés en détail dans le message du 8 décembre 2006 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[10] (troisième message RPT). L'analyse montre que la RPT devrait entraîner une légère augmentation du PIB et une réduction de la charge fiscale. Comme exposé dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, on observe depuis l'introduction de la RPT une diminution de la charge fiscale dans la plupart des

10 FF **2007** 597

cantons à faible potentiel de ressources. Entre 2008 et 2011, le rapport entre les versements au titre de tous les mécanismes de péréquation financière et le PIB est passé de 0,72 % à 0,80 %. Depuis, la tendance s'est inversée et il n'est plus que de 0,77 % pour 2015.

Par rapport à la performance économique et en tenant compte de la réduction de la dotation de la péréquation des ressources, les deux objets ne modifient pas fondamentalement la péréquation financière en vigueur. On peut donc s'attendre à ce qu'il n'y ait guère de conséquences économiques supplémentaires.

3.5 Conséquences en termes d'organisation: conséquences pour l'informatique

Aucun des deux objets n'a d'effet direct sur l'informatique ou les processus. La solution informatique de calcul des paiements compensatoires de l'Administration fédérale des finances ne nécessite aucune adaptation, pas plus que les processus en place.

4 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015[11] .

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'art. 135 de la Constitution[12] confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la péréquation financière et la compensation des charges. La PFCC habilite l'Assemblée fédérale à définir, pour des périodes quadriennales, les contributions de base des cantons à fort potentiel de ressources et de la Confédération à la péréquation des ressources (art. 5 PFCC). L'art. 9 PFCC habilite l'Assemblée fédérale à définir, pour des périodes quadriennales, les contributions de base à la compensation des charges géo-topographiques et socio-démographiques. Les projets sont donc conformes à la Constitution et à la loi.

5.2 Forme de l'acte à adopter

L'art. 5 PFCC prévoit la forme de l'arrêté fédéral soumis au référendum pour la définition des contributions de base des cantons à fort potentiel de ressources et de la Confédération à la péréquation des ressources[13].

11 FF **2012** 439, ici 472
12 RS **101**
13 RS **613.22**; RO **2007** 5949

Il en va de même de la détermination des contributions de base à la compensation des charges géo-topographiques et socio-démographiques (art. 9 PFCC).

La proposition porte ainsi sur deux arrêtés fédéraux sujets au référendum:

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

5.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils 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.

Par conséquent, les dispositions suivantes sont soumises au frein aux dépenses:

- 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);
- 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 géo-topographiques);
- 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 socio-démographiques).

5.4 Délégation de compétences législatives

Aucun des deux arrêtés fédéraux ne prévoit de délégation de compétences législatives.

5.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'objet ne touche aucune obligation internationale de la Suisse[14].

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

5.6 Conformité à la législation sur les subventions

5.6.1 Signification des subventions pour les objectifs visés par la Confédération; pilotage matériel et financier des subventions

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, notamment aux ch. 1.1, 5.1 et 9, fournit des considérations détaillées quant aux objectifs visés par les subventions et au pilotage matériel et financier des contributions fédérales.

5.6.2 Procédure d'octroi des contributions

L'octroi des contributions de la Confédération aux cantons intervient de manière efficiente et transparente, comme en témoigne le ch. 4 du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Dans l'ensemble, la procédure a fait ses preuves.

Les contributions à la péréquation des ressources, à la compensation des charges excessives et à la compensation des cas de rigueur sont réglées deux fois par an, à la fin de chaque semestre. Les prélèvements et les paiements des montants compensatoires sont effectués au moyen des comptes courants des cantons.