

Atti del convegno internazionale
*Il federalismo svizzero
fra centro e periferia*
Bellinzona, 9-10 maggio 2003

Organizzazione

- Archivio di Stato del Cantone Ticino,
www.ti.ch/archivio
- Osservatorio della vita politica (Ustat)
del Cantone Ticino, www.ti.ch/ustat

In collaborazione con

- Dipartimento delle Istituzioni
del Cantone Ticino, www.ti.ch/DI/
- Dipartimento dell'educazione,
della cultura e dello sport
del Cantone Ticino, www.ti.ch/decs/

Ringraziamenti

Il curatore del volume e Andrea Ghiringhelli, direttore dell'Archivio di Stato del Cantone Ticino, esprimono un particolare ringraziamento a Enea Foletti e Sandro Fenyö per avere promosso e sostenuto il convegno e la pubblicazione degli atti attraverso la Fondazione per la cultura negli Atenei Insubrici e la Fondazione Felice Foletti e Andrea Fenyö di Lugano.

Doverosi riconoscimenti vanno inoltre a Mauro Stanga, Vanessa Giannò e Maurizio Masulin per il loro contributo alla preparazione del volume.

Si esprime gratitudine anche a André Baltensperger, Piero Bassetti, Moreno Bernasconi, Aldo Bertagni, Roy Garré, Carlo Manzoni e Monica Piffaretti per la loro partecipazione al convegno.

Federalismo e decentramento
Fédéralisme et décentralisation

**L'esperienza svizzera
e le nuove sfide europee**
*L'expérience suisse
et les nouveaux défis européens*

a cura di / sous la direction de
Oscar Mazzoleni

Giampiero Casagrande editore

2005

LA NOUVELLE
PÉRÉQUATION FINANCIÈRE
APRÈS LE RÉFÉRENDUM
DU 28 NOVEMBRE 2004

Bernard Dafflon

Résumé

En Suisse, la politique régionale fédérale et la péréquation financière sont censées réduire les disparités des finances publiques cantonales. Or, l'actuelle péréquation financière est complexe et peu efficace. Dès 1995, la Confédération et les cantons ont discuté d'une réforme de la péréquation au sens large, c'est-à-dire comprenant aussi un désenchevêtrement des tâches fédérales-cantonales et une nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Celle-ci a été acceptée le 28 novembre 2004 par une majorité des votants (64%) et des cantons (23) et devrait entrer en vigueur au début de l'année 2008.

Cette contribution présente la situation actuelle (section 1) – qui n'a guère varié depuis le début des années Nonante – et rappelle les défauts relevés par les experts et le politique (section 2). Ensuite, les grands axes de la réforme du fédéra-

lisme, connue sous le sigle de RPT pour "Réforme de la Péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons" sont présentés dans les sections 3 et 4. La section 3 examine les stratégies de désenchevêtrement, tandis que la section 4 se centre sur la péréquation au sens strict. La "nouvelle péréquation" apporte-t-elle réellement des solutions aux défauts du système actuel? L'état des lieux au moment de la votation du 28 novembre 2004, les difficultés restant à résoudre, les espoirs et les chances de succès sont abordés dans la section 5.

Riassunto

In Svizzera, le disparità esistenti nelle finanze pubbliche cantonali dovrebbero essere ridotte grazie alla politica regionale federale e alla perequazione finanziaria. Poiché l'attuale sistema di perequazione finanziaria è complesso e poco efficace, la Confederazione e i Cantoni discutono già dal 1995 sulla riforma della perequazione in senso lato, comprendendo cioè anche una dissociazione dei compiti federali e cantonali e una nuova ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Questa riforma è stata accettata il 28 novembre 2004 da una maggioranza di elettori (64%) e di cantoni (23) e dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2008.

Questo contributo presenta la situazione attuale (sezione 1) – che dall'inizio degli anni Novanta non è per nulla cambiata – e rammenta i difetti rilevati dagli esperti e dal mondo politico (sezione 2). I temi portanti della riforma del federalismo, conosciuta con la sigla NPC che sta per "Nuova impostazione della Perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni", sono presentati nelle sezioni 3 e 4. Dapprima esame-

remo le strategie di dissociazione, poi focalizzeremo la nostra analisi sulla perequazione in senso stretto. La "nuova perequazione" fornisce veramente dei rimedi alle malattie diagnosticate nel sistema attuale? Infine, nella sezione 5, affronteremo la situazione scaturita dalla votazione del 28 novembre 2004, le difficoltà che restano da superare, le speranze e possibilità di successo.

En Suisse, les disparités fiscales et financières entre les cantons sont plus fortes que dans la majorité des Etats membres de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique). La politique régionale fédérale¹ et la péréquation financière étaient censées réduire ces disparités. Or, l'actuelle péréquation financière est complexe et peu efficace. La rigidité du système est due en partie aux mécanismes des subventions fédérales versées pour des tâches cantonales, parce qu'elles combinent des critères incitatifs, correctifs et péréquatifs, et en partie aux contributions des cantons à des dépenses sociales fédérales.

Dès 1995, la Confédération et les cantons entamèrent des discussions sur une réforme de la péréquation au sens large, c'est-à-dire comprenant aussi un désenchevêtrement des tâches fédérales-cantonales et une nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Cette réforme, présentée comme la plus ambitieuse en ce qui concerne le réaménagement du fédéralisme suisse, a eu beaucoup de peine à se concrétiser et n'a finalement réussi qu'en écartant nombre de points contestés. Elle a été approuvée le 28 novembre 2004 par une majorité des votants (64%) et des cantons (23; les cantons de Nidwald, Schwyz et Zoug étant les trois cantons rejetant la réforme).

Cette contribution présentera d'abord la situation actuelle (section 1) – qui n'a guère varié depuis le début des années Nonante – et résumera les défauts que les experts et le politique lui attribuent (section 2). Suivra la présentation de la réforme du fédéralisme, connue sous le sigle de RPT pour "Réforme de la Péréquation financière et de la répartition des Tâches entre la Confédération et les cantons". Elle contient deux grands volets: l'un relatif au désenchevêtrement des tâches (section 3) et l'autre s'adressant à la péréquation au sens strict (section 4). La section 1 rappelle brièvement le système actuel, tandis que la section 2 récapitule les défauts du système actuel. Enfin, et en

guise de conclusion, la section 5 dresse le catalogue des problèmes encore à résoudre – car la votation du 28 novembre 2004 est bien loin d'avoir répondu à toutes les questions encore en suspens.

1. La péréquation financière actuelle

Le système actuel de péréquation financière entre les cantons combine trois groupes de programmes péréquatifs: les subventions fédérales, les

Tableau 1: *Subventions fédérales versées aux cantons, 2002*

RUBRIQUE COMPTABLE: COMPTE D'ÉTAT	BASE LÉGALE: RECUEIL SYSTÉMATIQUE	TÂCHE	TAUX DE LA SUBVENTION	
			MIN	MAX
306.3600.252	SR 451; SR 451.1	Protection du patrimoine culturel: local	10	15
306.3600.252	SR 451; SR 451.1	Protection du patrimoine culturel: régional	10	25
306.3600.252	SR 451; SR 451.1	Protection du patrimoine culturel: national	10	35
318.3600.002	SR 831.30 Art. 9	AVS: prestations complémentaires	10	35
318.3600.004	SR 831.30 Art. 9	AI: prestations complémentaires	10	35
318.3600.053	SR 832.0 Art.66	Assurance-maladie: réduction des primes	36	93
327.4600.001	SR 414.20 Art. 9	Universités: investissements	35	55
327.3600.003	SR 416.0 Art. 7	Bourses d'étude	20	60
506.3600.001	SR 520.1 Art. 69a	Protection civile: cours cantonaux et communaux	30	40
506.4600.001	SR 520.2 Art. 5	Protection civile: constructions	30	70
706.3600.104	SR 412.10 Art. 64	Formation professionnelle: location	22	37
706.3600.105	SR 412.10 Art. 64	Formation professionnelle: exploitation	27	47
706.4600.100	SR 412.10 Art. 64	Formation professionnelle: constructions	22	37

RUBRIQUE COMPTABLE: COMPTE D'ÉTAT	BASE LÉGALE: RECUEIL SYSTÉMATIQUE	TÂCHE	TAUX DE LA SUBVENTION	
			MIN	MAX
708.3600.101	SR 915.1	Formation agricole: vulgarisation	25	40
708.4600.101	SR 915.1	Formation agricole: constructions	20	35
802.3600.203	SR 742.101 Art. 49	Trafic régional	50	95
802.4600.107	SR 742.101 Art. 56/7	Trafic régional: améliorations techniques	5	50
802.4600.105	SR 725.116.2 Art. 19	Séparation des courants de trafic	40	80
804.4600.005	SR 721.10	Endiguements	20	45
806.4600.003	SR 725.116.2 Art. 13	Routes principales	20	60
806.4600.005	SR 725.116.2 Art. 19	Passages à niveau	50	80
810.3600.103	SR 921.0; 921.01	Forêts: soins et mesures de gestion	20	50
810.4600.001	SR 814.20	Épuration des eaux: installations	15	45
810.4600.001	SR 814.20	Déchets: installations	15	35
810.4600.101	SR 921.0; 921.01	Protection contre les éléments naturels	40	75
810.4600.102	SR 921.0; 921.01	Protection contre les éléments naturels: dessertes forestières	15	45
810.4600.201	SR 451	Protection de la nature et du paysage	60	75

Source: Département fédéral des finances, section péréquation, décompte péréquatif 2002; Compte d'État de la Confédération, 2002, Berne; Recueil systématique de la législation fédérales.

parts des cantons à certaines recettes fédérales et les contributions des cantons à certaines dépenses sociales de la Confédération. La figure 1 rappelle ces divers programmes. Tous ont en commun qu'ils font intervenir les indicateurs de capacité financière des cantons pour différencier les montants reçus ou à payer selon leur situation financière. Sans entrer dans le détail technique de ces programmes ou des indicateurs de capacité financière, on peut néanmoins tenter d'en résumer les principales caractéristiques².

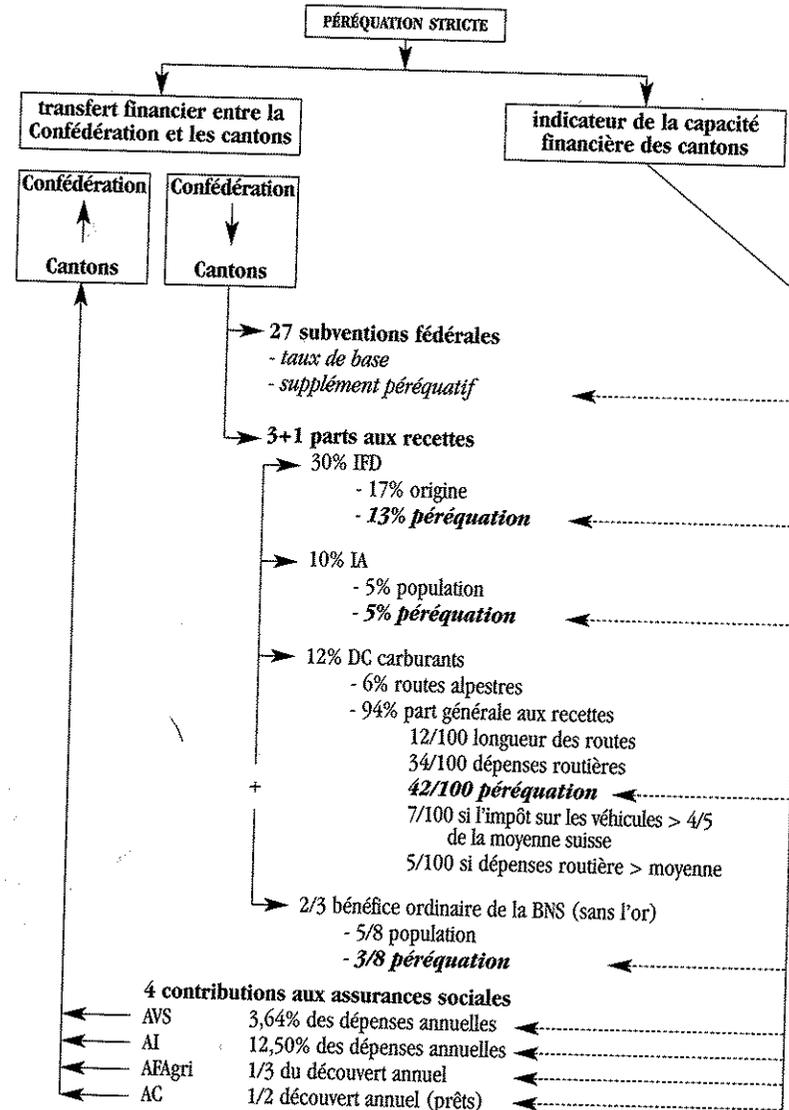
Actuellement, vingt-sept subventions versées par la Confédération

aux cantons contiennent une dimension péréquative (tableau 1, voir pages précédentes). Cela signifie qu'en plus du taux de base de la subvention, de type incitatif ou correctif, fixé en fonction des objectifs allocatifs à atteindre, la loi prévoit un supplément péréquatif qui varie selon la capacité financière des cantons. Les cantons dits "pauvres", avec un indice de capacité financière inférieur à 60 points, reçoivent le taux maximal. Les cantons "riches" dont l'indice dépasse 120 points, touchent des subventions au taux de base minimal sans supplément. Dans l'intervalle de 61 à 119 points, le supplément péréquatif est calculé de manière inversement proportionnelle à l'indicateur de capacité financière du canton concerné.

Les cantons partagent trois recettes fédérales: ils reçoivent 30% de l'impôt fédéral direct (IFD dans la figure 1), 10% du produit net de l'impôt anticipé (IA) et 12% d'une partie des droits d'entrée sur les carburants (DC). Pour chacune de ces recettes, une part dite "péréquative" est versée selon les capacités financières des cantons, ces derniers recevant d'autant moins que leur indice de capacité est élevé. Pour l'IFD, par exemple, les cantons reçoivent 17% selon le critère du lieu d'encaissement de l'IFD (critère d'origine) et 13% selon leur capacité financière. Les parts péréquatives sont de 5% pour l'IA et de 42/100ème du 94% du 12% des droits d'entrée sur les carburants à redistribuer. S'y ajoute une part (2/3) du bénéfice ordinaire de la Banque nationale (sans les transactions sur l'or), répartie pour 5/8ème selon le chiffre de la population et pour 3/8ème selon une formule péréquative.

Les contributions des cantons aux assurances sociales (AVS, AI, allocations familiales dans l'agriculture AFAgri et assurance chômage AC - le cas échéant) sont échelonnées selon les indices de capacité financière des cantons. Ceux qui ont un indice de capacité financière supérieur à 100 points paient proportionnellement plus; ceux qui ont un indice inférieur à 100 points, proportionnellement moins. Il en va de même pour le subventionnement des primes d'assurance-maladie des assurés de condition économique modeste, pour lesquelles les cantons participent selon leur capacité financière aux côtés de la Confédération, mais classé avec les subventions dans le tableau 1 pour des raisons institutionnelles.

Figure 1: Le système actuel de péréquation financière entre Confédération et cantons



Ces trois groupes de programmes ont en commun qu'ils recourent à un indicateur de capacité financière des cantons. La capacité financière des cantons est déterminée par une formule mixte combinant:

- une mesure macroéconomique: le revenu cantonal par habitant x 1,5 en pondération;
- une mesure fiscale, de type RTS (*Representative Tax System*) combinant: a) la force fiscale correspondant aux recettes fiscales cantonales + communales par habitant, divisées par l'indice global de la charge fiscale x 1,5 en pondération; b) l'indicateur inverse de la charge fiscale cantonale x 1,0 en pondération;
- une mesure des besoins, combinant un indicateur géographique (zone de plaine / zone de montagne relativement à la zone agricole totale) et démographique (densité des habitants par km²) x 0,5 chacun en pondération.

Le volume actuel des flux péréquatifs est de 8,7 milliards de francs dans le sens allant de la Confédération aux cantons et de 2,2 milliards de francs dans le sens inverse (tableau 2). Cependant, la part péréquative dans les formules de redistribution est beaucoup plus faible: elle ne représente, par exemple, que le quart en ce qui concerne les subventions. De même, l'efficacité des transferts ou incidence péréquative, à savoir l'adéquation entre le niveau du revenu cantonal par habitant et les paiements reçus ou versés mesurée par le coefficient de corrélation, varie fortement d'un programme à l'autre. Le meilleur score est obtenu par la formule actuellement employée pour répartir les 13 % péréquatif de l'IFD. Les subventions spécifiques, d'une part, et les contributions des cantons à certaines dépenses sociales fédérales, d'autre part, obtiennent les plus mauvais résultats, tant en proportion de la part péréquative qu'en regard de leur incidence péréquative. Le diagnostic est immédiat pour ces deux groupes de transferts: à supprimer et à compenser par une augmentation de la péréquation des ressources.

Tableau 2: Paiements péréquatifs et incidences, 2002

PROGRAMME	1.000 SFR.	PART PÉREQUATIVE		INCIDENCE PÉREQUATIVE 2) corrélation avec le revenu cantonal par habitant	VALEUR "b" [E-03]
		% 1)	CHF		
1	2	3	4	5	6
1. Subventions spécifiques fédérales ⁽³⁾	3.451.011	25	874.694	- 0,580	- 2,590
2. Parts aux recettes	5.272.807	33	1.717.823		
Impôt fédéral direct	3.429.575	43	1.486.149	- 0,924	- 8,4
Impôt anticipé	258.432	50	129.216	- 0,619	- 5,9
Droits d'entrée sur les carburants	521.769	20	102.458	- 0,512	- 5,7
Bénéfice de la Banque Nationale	1.005.499			- 0,631	- 6,1
Taxe d'exemption du service militaire	32.985	0	0	0	0
Accises sur les alcools	24.547	0	0	0	0
Confédération - cantons ⁽¹⁺²⁾	8.723.818		2.592.517		
3. Contributions cantonales à des dépenses fédérales	2.283.198	8	181.426		
Ass. vieillesse et survivants	1.059.041	8	84.723	0,817	5,6
Assurance invalidité	1.183.160	8	94.653	0,916	6,4
Allocations familiales dans l'agriculture	40.997	5	2.050	n.c.	n.c.
Total ⁽¹⁺²⁻³⁾	6.440.620				

Sources:

- subventions fédérales: Département des finances, Section "Péréquation";
- parts aux recettes: *Finances publiques en Suisse 2002*, A.F.F., Berne, 2004, 18, pp. 28-29;
- droits d'entrée: Office fédéral des routes, "Subventions fédérales", compte 2002, p. 109, A.F.F., Berne, pp. 24-25, Banque Nationale, *Rapport de gestion 2002*;
- accises sur l'alcool: Régie des alcools, *Rapport de gestion et comptes 2003*, p. 23;
- AVS, AI, AFA: Office fédéral des assurances sociales.

Notes:

- ¹ Proportion versée en recourant à une formule contenant l'indicateur de capacité financière du canton.
- ² Simulation pour 1 million. Régression linéaire de forme générale $x = a + by$. Variable indépendante: le revenu cantonal par habitant; variable dépendante: le montant péréquatif par habitant. Test des moindres carrés; intervalle de confiance à 5%. Détail par canton disponible chez l'auteur.
- ³ Sur le total des subventions fédérales versées aux cantons (2002, 10,8 milliards de francs), seules celles comprenant une composante péréquative sont prises en compte ici, pour 3,4 milliards de francs. La proportion péréquative est donnée par l'administration fédérale des finances, sur la base de ses propres calculs: "Finanzausgleichsbilanz 2002 – Bundesbeiträge 2002, Finanzkraftzuschläge". Le détail des calculs peut être obtenu chez l'auteur.

2. Les défauts du système

Dès le début des années Nonante, le système actuel, basé sur les indices de capacités financières des cantons et des trois groupes de programmes (subventions, parts aux recettes fédérales et contributions aux assurances sociales) a fait l'objet d'analyses qui en ont fait ressortir les qualités, mais aussi les défauts (AFF 1991, Frey *et al.* 1994, Dafflon 1995, DFF 1996, 1999, Conseil fédéral 2001). Les principales difficultés du modèle actuel sont résumées dans cette section.

2.1. L'indicateur de capacité financière des cantons

Depuis 1959, l'indicateur de capacité financière des cantons a subi 23 modifications: 9 dans la forme générale de l'équation, 6 dans le choix des indicateurs, 6 dans les limites des indices calculés par série statistique, et 2 dans les limites de capacité à 60 et 120 points (Dafflon 1995, pp. 63-78). Cela dénote souplesse et capacité d'adaptation, mais reflète aussi un certain degré d'insatisfaction des cantons dans la mise en œuvre et les résultats de la péréquation. Mais le système de calcul génère aussi des stratégies de négociation qui peuvent être totalement étrangères au but poursuivi. Relevons quelques points particuliers dans la liste des inconvénients (CF 2001, p. 78):

- la formule mélange des indicateurs macro-économiques (les revenus cantonaux), de type RTS (les recettes fiscales) et de besoins

(zone de montagne et densité de la population). Ce mélange n'est pas judicieux. Les indicateurs de ressources (pondérés 4 x) influencent l'étalement des subventions, alors que cela ne les concerne pas. Inversement, les indicateurs de besoins, pondérés 1 x, affectent les parts aux recettes – qui n'ont rien à voir avec la géographie ou la démographie;

- le revenu cantonal est un indicateur de la santé économique des cantons, mais ne correspondrait pas à une valeur déterminante pour les finances cantonales, calculée en base d'impôt. S'y ajoutent des problèmes statistiques de précision des calculs et de qualité des données censées refléter la santé économique des cantons, en particulier parce que ces derniers sont "de petites économies ouvertes";
- l'indicateur de la force fiscale présente des lacunes au niveau de la méthode de mesure: c'est une valeur moyenne qui ne tient compte ni de la progressivité des barèmes cantonaux, ni de la distribution des bases d'impôt;
- la charge fiscale présente deux défauts majeurs: (1) elle serait compliquée, peu transparente et manipulable par les politiques (les stratégies?) fiscales cantonales³; (2) elle ne tient pas compte des allègements fiscaux accordés à titre individuel (les paramètres fixés selon la loi ignorent les pratiques fiscales, dommageables ou non, liées à la concurrence fiscale⁴).

2.2. Les subventions fédérales

La technique des suppléments péréquatifs, ajoutés aux taux de base des subventions fédérales versées aux cantons, est certainement celle qui a posé très tôt le plus de problèmes (Dafflon 1995, pp. 294-304):

- lourdeur et opacité: le système superpose des objectifs d'efficacité, d'incitation ou de correction (les subventions de base "min" dans le tableau 1) et de redistribution (les suppléments péréquatifs, la différence entre "max" et "min" dans le tableau 1). On ne sait jamais lequel domine l'autre;
- procédures compliquées: en passant par des subventions spécifiques et conditionnelles, assaisonnées de péréquation, les réglementations et prescriptions deviennent excessives, les objectifs mal formulés, la densité normative trop forte. En outre cela entraîne

une centralisation par défaut de coopération et absence de financements horizontaux entre cantons;

- c) les cantons bénéficiaires des subventions affectées à un objectif sont incités à adopter un comportement erroné du point de vue allocatif (le supplément péréquatif fausse le rapport des coûts). Or, les subventions devraient être versées exclusivement sur la base de critères d'efficacité (orientés vers l'*output*) et non pas de coûts (orientés vers l'*input*). En outre, une fois l'effet incitatif ou correctif atteint, la subvention devrait être supprimée: or elle ne l'est pas, parce que les groupes de pression et les cantons ont tout intérêt à obtenir le maintien de subventions qui n'ont plus qu'un effet de revenu⁵;
- d) la péréquation par des suppléments n'est acquise que si le canton fournit la tâche subventionnée et s'il a les moyens de financer la dépense résiduelle. Or, tous les cantons ne proposent pas toutes les tâches subventionnées comportant des suppléments péréquatifs (c'est le cas des dépenses universitaires, par exemple). Certains sont incapables de – ou ont beaucoup de peine à – financer la dépense résiduelle hors subvention (ce qui est arrivé avec l'épuration des eaux, puis les homes pour personnes âgées);
- e) enfin, les résultats sont peu efficaces: pour 1 franc distribué en subvention péréquative, l'incidence péréquative n'est que de 25 centimes (tableau 2 colonne 3). En comparaison: pour 1 franc d'IFD redistribué, l'incidence péréquative est de 43 centimes (Dafflon 1995, pp. 298-301).

2.3. Les parts des cantons aux recettes fédérales

C'est sans doute le domaine le moins contesté de la péréquation financière: les montants versés sont relativement plus élevés ici que dans les autres programmes; et surtout, les formules péréquatives sont plus efficaces (Dafflon 1995, pp. 198 et 216).

Avantages

- Les montants à répartir sont inscrits dans la Constitution (art. 86 et 131 carburants; art. 99 BNS; art. 128 IFD; art. 196 ch. 16 IA): ils sont donc stables à long terme et ne sont pas remis en question selon les fluctuations budgétaires de la Confédération et ses programmes d'économie.

- Ces parts ne sont pas affectées à des dépenses cantonales spécifiques: elles préservent l'autonomie financière des cantons.
- Avec quatre programmes et quatre formules de répartition et de péréquation, il est possible de tester la formule la plus efficace (actuellement: l'IFD; tableau 2).

Inconvénients

- Avec 5,3 milliards de francs de parts aux recettes en 2002, dont 1,7 milliards seulement constituent la part péréquative, ce montant reste modeste (7%) au regard des recettes totales cantonales.
- L'objectif est peu précis: la politique péréquative "prend en considération la capacité financière des cantons et la situation particulière des régions de montagne" (art. 135 Cst.) selon les moyens financiers disponibles, mais elle ne quantifie pas le but visé (par exemple, que les cantons avec une faible capacité financière obtiennent au moins 80% des ressources moyennes par habitant).

2.4. Les contributions des cantons aux assurances sociales

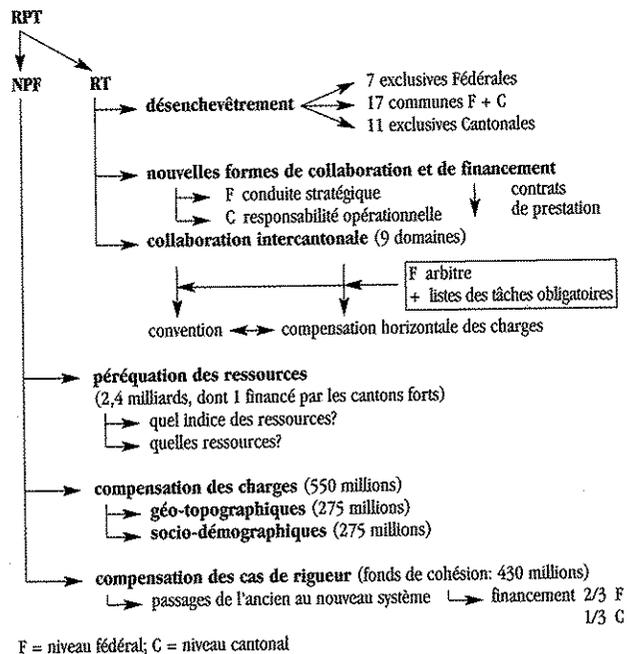
Depuis plusieurs années, des voix s'élèvent pour réclamer la suppression des mesures péréquatives par les contributions des cantons à certaines assurances sociales⁶. D'autres, plus anciennes encore, demandent la suppression pure et simple de ces contributions. D'ailleurs, la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons prévoit une centralisation du social en raison des inconvénients du système actuel:

- les parts péréquatives sont peu importantes dans le montant total de chaque transfert (8% ou moins);
- l'efficacité des formules péréquatives est faible, et bien moins considérable que pour les parts aux recettes;
- la dimension péréquative introduit un corps étranger dans les débats sur les assurances sociales. Les assurances sociales mettent en relation la Confédération, d'une part, les assurés et cotisants, d'autre part, selon des critères actuariels et redistributifs. Or, en faisant contribuer les cantons de manière péréquative, on introduit une autre dimension qui fausse les débats parce que les cantons ont d'autres préoccupations, stratégiques et budgétaires (Dafflon 2002, pp. 205-207).

3. La nouvelle répartition des tâches: le désenchevêtrement des compétences

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons que proposait le Conseil fédéral dans son Message du 14 novembre 2001 s'articule en deux parties. L'une concerne la répartition des tâches, l'autre la nouvelle péréquation financière au sens strict (figure 2). La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons passe par trois démarches: désenchevêtrement des compétences et nouvelles formes de collaboration, verticale et horizontale. Les critères servant à la nouvelle répartition des tâches peuvent être répartis en deux groupes: ceux concernant la répartition verticale entre niveaux de gouvernement, Confédération et cantons ici, et ceux concernant la coordination horizontale, entre cantons (CF 2001, pp. 5, 15-16, 38-39).

Figure 2: Réforme de la Péréquation financière et de la répartition des Tâches



3.1. Le désenchevêtrement des compétences

Au cours des dernières décennies, le fédéralisme coopératif doublé d'un fédéralisme d'exécution, propres à la Suisse, ont débouché sur un maillage des tâches et des espaces de services devenu désormais illisible en terme de responsabilité et inefficent en termes de production, de coûts et de contrôle. Les compétences se superposent ou se chevauchent, les flux financiers se sont compliqués au point de devenir illisibles. La démocratie alors s'exerce mal, faute de transparence. La situation actuelle est que la Confédération et les cantons partagent une multitude de tâches, sans toujours savoir exactement qui pilote quoi, qui commande ou qui paie. Ce premier volet de la réforme doit remettre de l'ordre dans ce maquis en attribuant sept tâches exclusives à la Confédération, respectivement onze aux cantons (CF 2001, pp. 45-47, DFF et CdC 2004, pp. 17-19). La répartition verticale des tâches se fonde sur les principes et critères suivants:

- "La subsidiarité": une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche ou une partie de celle-ci que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur (CF 2001, pp. 5, 15 et 168). En d'autres termes, "la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons" (art. 43a Cst) – encore faut-il se demander qui définit le seuil "des possibilités": cantons ou Confédération? Ce principe est assorti d'un autre critère, si "l'exigence d'une réglementation uniforme se fait ressentir" (CF 2001, p. 169).
- "La transparence": l'intégralité des compétences et des responsabilités devraient autant que possible appartenir à un seul niveau (CF 2001, p. 38).
- "La proximité" des citoyens et des décisions aboutit à des services publics qui correspondent aux besoins. Une meilleure adéquation entre l'offre et la demande renforce la démocratie participative: la population pourra mieux se prononcer sur les priorités politiques souhaitables pour son environnement immédiat (CF 2001, p. 5). Toutefois, dans les "domaines sensibles", qui incluent les "prestations de base", la Confédération se réserve le droit de légiférer et d'imposer des normes (CF 2001, p. 170).
- "L'équivalence fiscale": le cercle des décideurs, celui des bénéficiaires et celui des payeurs doivent autant que possible coïncider.

La décentralisation porte non seulement sur la capacité de décider l'offre de services collectifs locaux, mais encore sur la gestion de la production et le financement. Ce principe, parfois aussi appelé "principe de congruence fiscale", admet implicitement que les ressources disponibles sont utilisées de manière plus économe lorsque les organes décisionnels doivent assumer le coût de leurs décisions. Cela évite aussi que certains usagers profitent de prestations sans participer à son financement (CF 2001, pp. 5, 16). Ce principe exige une congruence entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel.

Enfin, les tâches de l'État doivent être accomplies de manière adéquate et rationnelle (CF 2001, p. 170). Par "adéquate", le gouvernement fédéral entend la concordance entre besoin et prestation; par "rationnelle", on vise des coûts aussi bas que possible – ce qui pourrait exiger des collaborations intercommunales ou intercantionales pour atteindre les économies d'échelle possibles.

3.2. *Les nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons*

Dans un certain nombre de domaines joints, les rôles respectifs de la Confédération et des cantons doivent être précisés (Message 2001, p. 47). Le concept de base, tiré des principes de la nouvelle gestion publique, serait que la Confédération fixe les objectifs et la conduite stratégique, tandis que les cantons assumeraient la responsabilité opérationnelle. La mise en œuvre de ces politiques publiques ferait l'objet de contrats de prestation entre la Confédération et le(s) canton(s) définissant les objectifs et la démarche générale, mais laissant aux cantons le choix des moyens. Le financement se ferait en partie par des subventions spécifiques globales, dont le montant serait lié aux résultats à atteindre (subvention orientée vers l'*output*) et non plus aux charges (subvention conditionnée par l'*input*), laissant ainsi aux cantons les bénéfices de leur efficacité productive.

3.3. *La collaboration intercantonale*

La réforme jette aussi les bases d'une collaboration intercantonale obligatoire dans neuf domaines. Notons qu'il existe déjà des concordats ou

des contrats intercantonaux dans la plupart de ces domaines – mais ils ne regroupent pas tous les cantons ni ne couvrent l'ensemble du territoire. L'objectif premier est de bannir définitivement des comportements de passager clandestin: les fournisseurs et bénéficiaires d'une prestation publique devront à l'avenir "convenir d'un partage loyal des charges et d'une collaboration appropriée" (CF 2001, p. 62). L'idée ici est de renforcer le cadre institutionnel en rendant obligatoire des concordats intercantonaux dans les domaines mentionnés, qui seraient inscrits dans la Constitution. Cette démarche est aussi entrevue dans l'optique de la concurrence fiscale: pour faire jouer la concurrence, les externalités territoriales doivent absolument être internalisées, faute de quoi elles provoqueraient des distorsions dans les choix des agents économiques et une mauvaise allocation des ressources.

Les questions les plus débattues de ce volet concernent la position de la Confédération. Peut-elle fixer de manière exhaustive les domaines pour lesquels la collaboration intercantonale serait obligatoire et faut-il en dresser la liste dans la Constitution? Peut-elle fixer les règles de collaboration (pas les contenus) et se poser dans un rôle d'arbitre en cas de litige? Peut-elle rendre obligatoire à tout le territoire national un concordat intercantonal adopté par une majorité de cantons – et si oui, à partir de quelle majorité? Le Message (CF 2001, pp. 64-65) prévoit que les tâches de collaboration intercantonale obligatoire seront inscrites de manière exhaustive dans la Constitution. Le Conseil fédéral serait habilité à conférer force obligatoire générale à un accord-cadre intercantonal souscrit par au moins 21 cantons, et à des conventions intercantionales d'intérêt national sur demande d'au moins 18 cantons. Sur demande de la moitié au moins des cantons ayant conclu une convention d'intérêt régional, la Confédération pourra obliger un ou plusieurs autres cantons à adhérer à cette convention. À la suite des débats parlementaires, en automne 2002 et au printemps 2003, la capacité d'obliger un ou des cantons a passé du Conseil fédéral à une compétence en mains du parlement (Wettstein 2002, p. 11).

3.4. *La situation au moment de la votation populaire*

Le tableau 3 (cf. pp. 148-151) résume la situation au moment de la votation du 28 novembre 2004 en répartissant les tâches selon les fonctions (1ère colonne de gauche) et en tenant compte des quatre catégo-

ries d'attribution des compétences: exclusives à l'échelon fédéral ou cantonal, partagées verticalement entre le centre et les cantons ou horizontalement, entre cantons. La votation du 28 novembre 2004 a porté sur 27 modifications constitutionnelles que nécessite un désenchevêtrement. Ce tableau appelle les commentaires suivants.

Une partie du désenchevêtrement devra se faire par des modifications légales ultérieures à la votation du 28 novembre 2004. Cela concerne 17 tâches sur les 44 fonctions, inscrites sur fond gris dans le tableau 3 (tableau 3: A6; B3, 4, 5, 9 et 11; C4 et 8 à 17).

- Le parlement n'a pas suivi toutes les propositions du Conseil fédéral. L'organisation de projet (DFF et CdC 2004) ne s'est pas non plus limitée aux fonctions annoncées dans le message de 2001 afin d'apporter des précisions demandées avant la votation. Ainsi, les tâches de vulgarisation agricole (A6 et B11) n'apparaissent pas dans le premier message (DFF et CdC 2004, pp. 172-173); celle concernant la formation professionnelle de spécialistes dans le domaine sociale n'apparaissait qu'en filigrane (DFF et CdC 2004, pp. 134-135). Pour les routes nationales (A5), le mot "construction" a été rajouté, avec une distinction et des précisions concernant la situation du réseau actuel et les développements futurs (DFF et CdC 2004, pp. 63-64). Le trafic d'agglomération redevient en partie une tâche mixte (C7 et D7) à la suite du rejet en votation du 8 février 2004 du projet Avanti et de son contre-projet (DFF et CdC 2004, p. 95).
- tout ou en partie: l'exécution des peines (C2) reste une tâche partagée; le subventionnement des aéroports (B9) devient exclusivement cantonal. Le domaine de la conservation du patrimoine et la protection des monuments historiques d'importance nationale (C9) passe d'une tâche exclusivement fédérale dans le projet initial (CF 2001, p. 45) à une tâche mixte Confédération-cantons. Les installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées et la protection des eaux, tâche intercantonale dans le projet initial (CF 2001, p. 48) restera en partie une tâche mixte (C12) subventionnée par la Confédération (DFF et CdC 2004, pp. 111-112). Enfin, la protection de l'air et contre le bruit, exclusivement cantonale dans le message de 2001 (CF 2001, p. 45) devient une tâche mixte (C13), mais la protection de l'air disparaît du texte (DFF et CdC 2004, p. 108).

- Des tâches, séparées dans le message de 2001 ont été regroupées, sans changement notable – ou inversement. Ainsi l'éducation physique, le sport à l'école et les moyens didactiques pour l'éducation et le sport (CF 2001, p. 45) deviennent une tâche (B4). La chasse et la pêche (CF 2001, p. 47) deviennent chasse (C15) et pêche (C16) en 2004. On cherchera en vain une explication (DFF et CdC 2004, pp. 34-36 et 181-185). Par contre, la question des prestations complémentaires, figurant à la fois comme tâche exclusive des cantons et comme tâche partagée (CF 2001, pp. 46-47), est traitée nouvellement comme tâche partagée (C5), avec des explications précises sur les rôles respectifs des cantons et de la Confédération (DFF et CdC 2004, pp. 141-152).
- Enfin, et cela interpelle, douze tâches figurant dans la liste font l'objet d'annotations indiquant que, de toute façon, des changements ont été ou sont envisagés indépendamment de la démarche globale de désenchevêtrement (les références données entre parenthèses sont toutes tirées de DFF et CdC 2004, dans l'ordre des pages du Rapport). Cela ne signifie pas que la RPT n'est en rien touchée: mais si elle l'est, ce n'est pas comme mesure active, mais comme conséquences dictées par les changements dans la législation spéciale:
 - en matière d'exécution des peines et mesures, les changements sont minimes. Cela tient à ce que cette tâche avait déjà été passée au crible dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur l'examen des subventions fédérales en 1997; les faiblesses constatées ont été corrigées entre-temps ou des améliorations sont en cours (DFF et CdC 2004, p. 27);
 - la révision partielle de la loi sur la protection de la nature et du paysage a fait l'objet d'une consultation séparée; quatre initiatives parlementaires sont en suspens, notamment dans le cadre de la création de parcs naturels d'importance nationale (DFF et CdC 2004, pp. 45-46);
 - une partie des réformes concernant l'armée est contenue dans Armée XXI (DFF et CdC 2004, p. 53);
 - le programme d'allègements budgétaires 2003 prévoyait de supprimer le subventionnement dans le domaine des passages à niveau, des mesures de protection de l'air, de la protection des sites, des ouvrages paravalanches et des tunnels (DFF et CdC 2004, pp. 85-86, 100);

Tableau 3: *Projet de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons 2004*

	TÂCHES EXCLUSIVES FÉDÉRALES	TÂCHES EXCLUSIVES CANTONALES	TÂCHES PARTAGÉES CONFÉDÉRATION - CANTONS	TÂCHES PARTAGÉES ENTRE CANTONS
<i>Fonction selon le plan comptable harmonisé</i>	7 fonctions (DFP et CdC 2004, pp. 17-18)	11 fonctions (DFP et CdC 2004, p. 18)	17 fonctions (DFP et CdC 2004, p. 19)	9 fonctions (DFP et CdC 2004, p. 20)
	A	B	C	D
1 JUSTICE, POLICE, ORDRE PUBLIC	1) défense nationale: matériel de l'armée et équipement personnel.		1) mensuration officielle (cadastrale) des biens fonciers. 2) exécution des peines et mesures: subventions fédérales à la construction d'établissements pour adultes et à la construction et l'exploitation des maisons d'éducation pour adolescents (<i>note a</i>)	1) exécution des peines et mesures (<i>note b</i>).
2 ENSEIGNEMENT ET FORMATION		1) aides à la formation jusqu'au degré secondaire II inclus. 2) formation scolaire spéciale: enfants et adolescents qui ne peuvent pas suivre l'école publique, mesures de nature pédagogique, nourriture et logement, transports (<i>note c</i>). 3) subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social (<i>note d</i>). 4) gymnastique et sport: sport scolaire facultatif et matériel didactique (<i>note e</i>).	3) aides à la formation dans le secteur tertiaire: hautes écoles universitaires, hautes écoles spécialisées et autres établissements de formation du degré tertiaire.	2) universités. 3) hautes écoles spécialisées.
3 CULTURE, LOISIRS ET SPORT				4) institutions culturelles d'importance supra-régionale.
4 SANTÉ			4) réduction des primes dans l'assurance-maladie.	5) médecine de pointe et cliniques spécialisées.
5 AFFAIRES SOCIALES	2) prestations individuelles de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). 3) prestations individuelles de l'assurance-invalidité (AI). 4) soutien des organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées: activités nationales.	5) amélioration du logement dans les régions de montagne. 6) soutien des organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées: activités cantonales et communales, SPITEX aide et des soins à domicile, homes de jour, service de repas à domicile. 7) subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers pour handicapés et d'institutions de réadaptation professionnelle et médicale.	5) prestations complémentaires (<i>note f</i>).	6) institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.
6 TRANSPORTS ET COMMUNICATION	5) construction, exploitation et entretien des routes nationales (<i>note g</i>).	8) séparation des courants de trafic et passages à niveau en dehors des agglomérations; 9) aéroports (<i>note h</i>).	6) routes principales (<i>note i</i>). 7) trafic d'agglomération (<i>note j</i>). 8) trafic régional (<i>note k</i>).	7) transports publics en agglomération.

7 ENVIRONNEMENT		10) protection de la nature et du paysage (inclus la conservation des monuments historiques): objets d'importance régionale et locale.	9) protection et conservation des monuments historiques: objets d'importance nationale (<i>note l</i>) 10) protection de la nature et du paysage. 11) protection contre les crues 12) protection des eaux (<i>note m</i>) 13) lutte contre le bruit, fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales – sans les routes nationales et les routes principales. (<i>note n</i>)	8) épuration des eaux usées. 9) gestion des déchets.
8 ECONOMIE	6) financement des centrales de vulgarisation agricole (<i>note o</i>) 7) promotion de l'élevage animal	11) vulgarisation agricole cantonale (<i>note p</i>)	14) forêts 15) chasse (<i>note q</i>) 16) pêche 17) améliorations structurelles dans l'agriculture.	

Sources: CF 2001, pp 45-47, DFF et CdC 2004, pp. 17-20.

Notes:

- a) Attribué en partie à C; la collaboration intercantonale fonctionne déjà (DFF et CdC 2004, p. 27).
- b) Uniquement en D dans le message du CF 2001, p. 48; changements minimes par rapport à la situation actuelle (DFF et CdC 2004, pp. 26-29).
- c) Mesures transitoires: les cantons doivent prendre en charge les prestations actuelles de l'AI jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre concept dûment approuvé en faveur de la formation scolaire spéciale, mais au minimum pendant trois ans (DFF et CdC 2004, p. 138).
- d) Les réformes de la loi sur la formation professionnelle – domaine de la pédagogie spécialisée – et de la loi sur les HES – domaine du travail social, pédagogie sociale, animation socioculturelle – ont été séparées du projet RPT (DFF et CdC 2004, pp. 134-135).
- e) Regroupé: faisait l'objet de deux rubriques sous B dans CF, 2001 (DFF et CdC 2004, pp. 34-35).
- f) Tâche en partie exclusivement cantonale dans CF 2001, regroupée avec une nouvelle distribution du financement: PC AVS et AI, y compris jusqu'à un montant déterminé pour les personnes séjournant dans un home: Confédération 5/8ème, cantons 3/8ème; tout ce qui dépasse (*home*) est à la charge exclusive des cantons (DFF et CdC 2004, pp. 143 et 148).
- g) L'achèvement du réseau routier national, tel qu'il a été décidé, demeure une tâche commune; ce sont les aménagements et extensions qui passent dans le champ fédéral exclusif (DFF et CdC 2004, pp. 63-64).
- h) Tâche partagée dans CF 2001; suppression de la possibilité pour la Confédération d'allouer des prêts à des conditions préférentielles aux aéroports servant le trafic commercial régional – une seule demande depuis 1995, de Bâle-Mulhouse en 2001 – pas de discussion au Parlement sur le message de 2001 (DFF et CdC 2004, 106).

- i) Tâche exclusivement cantonale pour les projets courant dans le message CF 2001; suppression dans cette rubrique du terme "grands projets posant des problèmes de financements": impossibilité de trouver des critères applicables pour faire une distinction; cela revient au statu quo, mais il n'y a pas de nouveau projet actuellement (DFF et CdC 2004, pp. 81-82).
- j) Alors qu'il s'agissait d'une tâche intercantonale dans le projet initial CF 2001, le Parlement a demandé le soutien fédéral pour les infrastructures de transport public dans les agglomérations (DFF et CdC 2004, pp. 95-96).
- k) La révision doit intervenir dans le cadre de la deuxième réforme de la loi sur les chemins de fer; elle est séparée de la RPT (DFF et CdC 2004, p. 103).
- l) Tâche exclusivement fédérale sous A dans CF 2001; transférée par l'organisation de projet - DFF et CdC, 2004, p. 48).
- m) Amélioration du système, modification de la LEaux; la procédure de consultation repose sur un message séparé, qui sera publié indépendamment de la RPT (DFF et CdC 2004, pp. 111-112).
- n) Cette tâche attribuée exclusivement aux cantons dans CF 2001, passe au domaine commun, mais la protection de l'air est abandonnée; la LF du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, art. 50 modifié dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 s'applique. Les subventions fédérales concernent la lutte contre le bruit, avec un taux réduit de moitié. Projet pas discuté par les Chambres avec la RPT (DFF et CdC 2004, p. 108).
- o) Tâche n'apparaissant pas dans le premier projet (CF 2001, pp. 45-47). La Confédération reprend les contributions de membre actuellement versées par les cantons aux centrales de vulgarisation (DFF et CdC 2004, p. 173).
- p) Tâche n'apparaissant pas dans le premier projet (CF 2001, pp. 45-47). Devient exclusivement l'affaire des cantons (DFF et CdC 2004, p. 173).
- q) Chasse et pêche formaient deux domaines uniques dans CF 2001, p. 47.

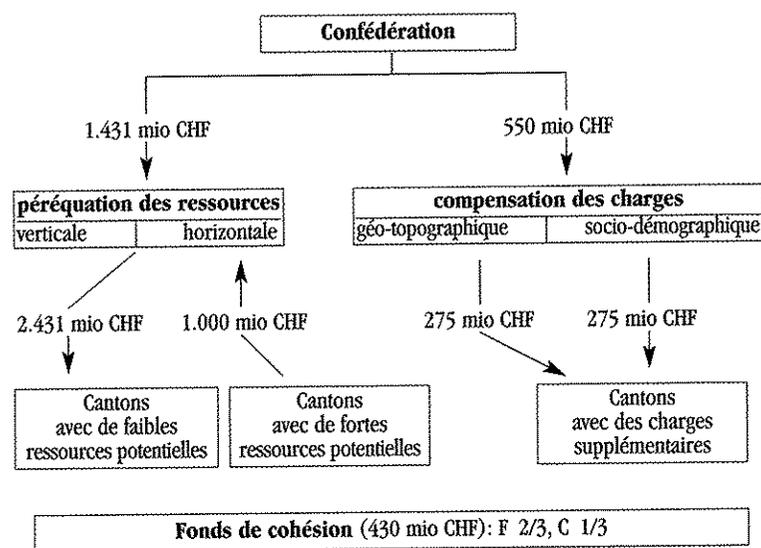
- la protection contre les crues a fait l'objet d'une évaluation stratégique en 2001 à la suite des graves intempéries des années précédentes, confirmée par les événements de 2002 (DFF et CdC 2004, p. 90);
- suite au rejet du contreprojet à l'initiative AVANTI, le département fédéral concerné examine comment les problèmes incontestés liés au trafic d'agglomération peuvent être résolus. Cette réflexion devra éventuellement mener à un nouveau projet distinct de la RPT (DFF et CdC 2004, p. 96);
- dans le trafic régional, les préparatifs de la deuxième réforme des chemins de fer sont en cours, avec la précision qu'elle devra être menée dans un cadre distinct de celui de la RPT (DFF et CdC 2004, p. 103);
- la suppression des prêts fédéraux à taux préférentiel aux aéroports et aérodromes servant au trafic régional est effective depuis le 1er janvier 1995. Il n'y aura donc pas changement effectif de la situation (DFF et CdC 2004, p. 106);
- en ce qui concerne la protection contre la pollution atmosphérique et la lutte contre le bruit, les mesures de modification de la loi sur la protection de l'environnement ont été prises dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 (DFF et CdC 2004, pp. 85 et 108);
- pour améliorer la protection des eaux et l'étendre au domaine d'élimination des substances ayant des effets endocrinologiques, la loi devra être modifiée: la procédure de consultation repose sur un message séparé qui sera publié indépendamment de la RPT (DFF et CdC 2004, p. 112);
- la nouvelle loi sur la formation professionnelle englobe désormais dans son champ d'application les domaines de la santé et du social. Son entrée en vigueur, le 1er janvier 2004, a entraîné l'abrogation de la loi fédérale sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social. Les réformes de la loi sur la formation professionnelle et de la loi sur les hautes écoles spécialisées ont été séparées de la RPT. La RPT contient une disposition relative à la loi sur l'assurance-invalidité afin d'harmoniser l'une à l'autre (DFF et CdC 2004, pp. 134-135);

- le "Programme forestier suisse", formulé à partir de 2001, prend en compte la demande croissante de la société à l'égard de la forêt. Lui sont liées les modifications possibles des faits donnant lieu à des subventions. Mais la mise en œuvre de ce programme exige une révision partielle de la loi fédérale sur les forêts, indépendamment de la RPT (DFF et CdC 2004, p. 176).

4. La nouvelle péréquation financière

La péréquation financière au sens strict doit assurer aux cantons ayant des ressources fiscales inférieures à la moyenne qu'ils disposeront de moyens financiers suffisants pour réaliser les tâches qui leur sont attribuées. Les disparités fiscales cantonales devraient être atténuées à moyen terme⁷. En outre, les charges de certaines tâches, plus lourdes selon les situations spécifiques des cantons, devraient être compensées, au moins en partie. Pour atteindre ces deux objectifs, la Confédération disposera de deux instruments, la "péréquation des ressources" et la "compensation des charges". La péréquation des ressources est fondée sur un nouvel indice du "potentiel d'imposition" de chaque canton. La figure 3 résume la nouvelle politique péréquative fédérale (CF 2001, p. 81). Plus récemment, on a ajouté à cette proposition un "fond de cohésion" dont le but est d'améliorer l'acceptabilité politique du projet.

Figure 3: La nouvelle péréquation financière au sens strict



4.1. La péréquation des ressources

En théorie du fédéralisme financier, la péréquation des ressources est fondée sur les réponses à trois questions (Dafflon et Vaillancourt 2003, pp. 398-402): comment est financé le fonds de péréquation? Quel est l'indicateur de "richesse" ou de "pauvreté" déterminant les positions relatives des collectivités décentralisées face à l'échelonnement des transferts péréquatifs; en fait: qui paie et qui reçoit? Quelle est la formule d'alimentation et de répartition du fonds entre les collectivités "riches" et "pauvres"?

Le fonds de péréquation

Comme il se doit, le projet de nouvelle péréquation des ressources s'articule autour des réponses à ces trois interrogations. La péréquation des ressources se fera par un fonds de péréquation, alimenté à hauteur de 1.431 millions de francs par la Confédération à partir de son budget général et 1.000 millions de francs par les cantons ayant un fort potentiel fiscal. On est donc en présence d'une combinaison de péréquation verticale et horizontale. L'alimentation du fonds se fait à partir des budgets de la Confédération et des cantons; les montants annuels sont fixés pour quatre ans et revus chaque quatre ans par le Parlement fédéral (CF 2001, p. 187).

Par rapport à la situation actuelle, l'inscription dans la Constitution des parts cantonales aux trois recettes fédérales est ainsi modifiée:

- les cantons ne devraient plus recevoir que 17% de l'IFD correspondant à la part versée aujourd'hui selon le critère d'origine, mais cette part pourrait être abaissée à 15%, la part péréquative du 13% disparaît (art. 128 al. 4 Cst);
- les parts cantonales à l'impôt anticipé sont versées exclusivement selon le chiffre de la population (complément à l'art. 132 al. 2 Cst et abrogation de l'art. 196 ch. 16 Cst);
- pour les droits d'entrée sur les carburants, le nouvel art. 86 al. 3 lettre e Cst supprime la part péréquative de 42/100ème.

Enfin, le bénéfice de la Banque Nationale serait entièrement réparti entre les cantons selon le chiffre de leur population, ce qui nécessite la modification de l'art. 27 de la loi du 9 octobre 1992 sur la BNS (Message, 2001, p. 99).

L'indicateur du potentiel des ressources fiscales

L'indicateur de capacité financière actuel disparaît, et avec lui le mélange "macro-impôts-besoins" qui le caractérise. D'une part, la formule sépare totalement les indicateurs de ressources des indicateurs de besoins, ces derniers faisant l'objet de programmes de compensation distincts, expliqués plus loin dans le texte. D'autre part, l'indicateur macroéconomique du revenu cantonal par habitant est remplacé par une mesure du potentiel fiscal, appelée "Assiette Fiscale Agrégée" ou AFA. La formule proposée est la suivante:

$$AFA_i = \frac{R_i^{PPh} + \alpha F_i^{PPh} + P_i^{PM} - HOL1_i + \beta HOL2_i}{Hab_i}$$

où

AFA	assiette fiscale agrégée.
i	canton, $i = 1, 2, \dots, 26$.
R	somme des revenus imposables des personnes physiques, déduction faite des premiers 25.100 francs, sans les répartitions intercantionales + revenus soumis à l'impôt à la source (bases cantonales servant au calcul de l'IFD).
PPh	pour personnes physiques.
α	rendement de la fortune, sans les intérêts ni les dividendes (dans le message, $\alpha = 0,016$, ce qui signifie que 100 CHF de fortune équivalent à 1,60 CHF en base d'imposition R équivalent).
F	fortune des personnes physiques.
P	total des profits des personnes morales fiscalement non privilégiées.
PM	pour personnes morales = sociétés.
HOL1	bénéfices versés à des sociétés de participation ayant leur siège en Suisse (déduits pour éviter une double imposition du bénéfice).
β	facteur de correction servant à chiffrer le bénéfice fiscal pour les sociétés holding et de gestion pour tenir compte de l'imposition plus faible des bénéficiaires des sociétés de holding et de gestion par rapport à d'autres sociétés.
HOL2	somme des bénéfices des sociétés holding et de gestion.
HAB	population résidente moyenne

Au moment de la votation fédérale sur la RPT, on ne dispose que de projections et de simulations des incidences péréquatives car les données statistiques nécessaires à la construction de l'indice des ressources font défaut (CF 2001, pp. 84-86, DFF et CdC 2004, p. 12):

- il n'existe pas de données statistiques d'ensemble sur les impôts à la source; une base de donnée doit être constituée;
- il n'existe pas de statistique harmonisée de F à l'échelon national;
- le facteur α (indispensable pour transformer une variation de stock, la fortune, en un flux, la base de revenu) sans les intérêts et les dividendes, déjà compris en R, n'est pas connu;
- les données disponibles au moment de la rédaction du Message ne permettaient pas de calculer le facteur β .
- il n'y a pas de données statistiques fédérales concernant HOL.

La formule de répartition

La formule exacte n'est pas publiée ou disponible à ce jour, mais la proposition du projet est la suivante.

- Les cantons à fort potentiel de ressources contribuent pour 1 milliard de francs à la péréquation, ce qui correspondrait à 15% (chiffre provisoire) de la partie de leur potentiel fiscal qui dépasse la moyenne calculée pour l'ensemble des cantons (CF 2001, p. 93). La participation globale des cantons devrait atteindre au moins les 2/3, mais au maximum 80% de la participation fédérale (art. 135 al. 3 Cst).
- Les cantons à faible potentiel de ressources reçoivent la péréquation avec comme but de disposer après péréquation de moyens équivalant à au moins 85% de la moyenne nationale. Toutefois ce 85% constitue l'objectif visé, sans devoir être obligatoirement atteint: suivant l'évolution du potentiel des ressources de chaque canton, il ne peut être garanti que chaque canton présentera chaque année une dotation minimale de 85% de la moyenne suisse (CF 2001, p. 188). On a donc une disposition déclarative et non pas descriptive à l'art. 6 al. 3 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges.

4.2. La compensation des charges

La péréquation des besoins, telle qu'elle existe aujourd'hui dans l'indicateur de capacité financière, disparaît au profit de deux mesures des différences de charges que peuvent avoir à supporter les cantons pour des tâches particulières. Le projet glisse de la "péréquation des besoins" vers des concepts de "compensation des charges géographiques et des charges socio-démographiques".

La péréquation des charges géo-topographiques

On part ici de l'affirmation que les coûts unitaires de certaines prestations seront plus élevés en raison de la situation décentrée du canton, de sa configuration géographique et topographique (CF 2001, p. 101). Une route, ou un réseau de distribution d'eau sont objectivement plus onéreux à construire en zone alpine qu'en plaine. Trois situations peuvent être envisagées:

- le bassin de population desservi par une infrastructure est trop petit malgré des collaborations intercommunales pour engranger des économies d'échelle. Ce pourrait être le cas de l'épuration des eaux dans une vallée alpestre ("charges dues à la dissémination de l'habitat");
- la fonction de production est objectivement plus onéreuse; la topographie peut expliquer ce cas: une route de montagne coûte bien plus qu'en plaine ("charges dues à la déclivité du terrain");
- des régions doivent fournir des tâches qui ne sont pas nécessaires ailleurs (la protection contre les éléments naturels, les avalanches et les torrents, par exemple: "charges dues à l'altitude").

Comme le projet n'envisage pas une péréquation des charges par tâche, mais cherche une formule globale, la question qui se pose est celle de trouver des indicateurs à la fois suffisamment généraux et distincts pour favoriser les cantons qui se trouvent dans des situations géo-topographiques difficiles. Le tableau 4 retrace la discussion à ce propos. Il y a eu trois étapes: le rapport final de l'organisation du projet (DFF, 1999), contenant également les informations récoltées auprès des cantons durant la procédure de consultation; le message du gouvernement fédéral (CF, 2001) et, enfin, le rapport d'expert de 2004 examinant la faisabilité des propositions avancées dans le projet gouvernemental (Ecoplan, 2004).

Selon les estimations, dix-huit cantons bénéficieraient de ce fonds, soit dans l'ordre décroissant des montants à recevoir, entre plus de 100 millions de francs pour le premier et moins de cent mille francs pour le dernier de la liste: Grisons, Valais, Neuchâtel, Berne, Argovie, Fribourg, Tessin, Uri, Appenzell Rh. Int., Lucerne, Glaris, Obwald, Schwyz, Thurgovie, Jura, St-Gallen, Nidwald et Zoug.

Tableau 4: Compensation des charges géo-topographiques: critères et pondérations

CRITÈRE	DFF 1999	DEMANDE DES CANTONS	CF 2001, P. 102	ECOPLAN 2004, P. 6
<u>Charges dues à l'altitude:</u> population au-dessus de 800 m. alt.	---	---	0,33	0,26
<u>Charges dues à la dispersion de l'habitat:</u> - densité de la population - population des communes avec moins de 200 habitants	0,50 ---	0,50 ---	0,166 0,166	0,22 0,27
<u>Charges dues à la déclivité du terrain:</u> - longueur des routes protégées - surfaces forestières - longueur des cours d'eau - superficie au-dessus de 1.080 m. alt.	0,25 0,20 0,05 ---	abandonné abandonné abandonné 0,50	abandonné abandonné abandonné 0,33	0 0 0 0,24

Les valeurs indiquent les pondérations envisagées par critère.

La péréquation des charges socio-démographiques

C'est ici la situation des cantons fortement urbanisés et des agglomérations qui pose problèmes. Ces espaces enregistrent des coûts supplémentaires dans le domaine social en raison de plus fort taux de chômage, de la concentration de l'aide sociale. S'y ajoutent des coûts typiques de centralité, liés aux activités économiques, à l'encombrement dû au pendularisme entre le domicile et le lieu de travail, et aux prestations sociales liées aux activités économiques (par exemple: les crèches). Les activités socio-culturelles enfin engendrent des effets de débordement à résoudre. Par analogie à ce qui vaut pour la péréquation des charges géo-topographiques, ces sont des indicateurs généraux que l'on cherche à mettre en place.

Selon les prévisions, onze cantons seraient éligibles à recevoir une compensation allant de 68 millions de francs à moins d'un million: Genève, Zurich, Vaud, Bâle-Ville, Tessin, Berne, Neuchâtel, St-Gall, Lucerne, Schaffhouse et Fribourg.

Si les grands principes énoncés ci-dessus sont généralement reconnus et bien acceptés, il n'en va pas de même du détail dans la mise en œuvre. Dans la figure 3, le fonds de compensation des charges est entièrement alimenté par la Confédération. Le montant total et son partage entre les deux catégories de charges supplémentaires ne répondent à aucune mesure objective: il a été négocié. Les critères de répartition ne sont pas encore connus avec certitude. Les tableaux 4 et 5 illustrent l'évolution et les hésitations dans les choix à faire. Le rapport mis en consultation en 1999 (DFF 1999) proposait une liste de critères avec des pondérations précisées. Lors de la consultation, les cantons en retinrent certains et en proposèrent d'autres, souvent sans précision sur l'importance qu'il faudrait attribuer à chaque indicateur. Le Message relatif au projet annonçait d'autres critères encore. Ceux-ci n'étaient pas encore quantifiés ni précisés; toutefois il était prévu de pondérer les indicateurs socio-démographiques en fonction de leur impact respectif sur les coûts des prestations (CF 2001, p. 120). La dernière colonne du tableau 5 donne la proposition tirée de l'étude confiée à Ecoplan chargé d'analyser cette question (Ecoplan 2004).

Tableau 5: Compensation des charges socio-démographiques: critères et pondérations

CRITÈRE	DFF 1999	DEMANDE DES CANTONS	CF 2001, PP. 109-113*	ECOPLAN 2004, P. 6
A. pauvreté				
- personnes au bénéfice de PC	2,0	X	indicateur de l'aide sociale cantonale à construire	0,40
- famille monoparentale avec enfant(s)	---			indicateur à construire
B. classes d'âge particulières	1,5	X		
- population âgée de plus de ___ ans	65 ans		80 ans	80 ans/ 0,25
- nombre d'élèves de langue étrangère	---		X	non
- nombre d'élèves de classes spéciales	---		X	non
C. intégration des étrangers				
- population étrangère	0,5	X	adultes étrangers depuis plus de 10 ans en Suisse	comme CF 2001 0,35
D. drogue				
- thérapie des drogués	---	---	opportunité à examiner	non
E. chômage				
- demandeurs d'emploi	2,0	X	pertinence à revoir	non
- chômeurs en fin de droit	---			
F. villes-centres				
- population des agglomérations d'importance nationale ou internationale	---	à déterminer	problèmes spécifiques aux villes-centres: nouvel examen	par commune: - taux d'activité 0,28 - densité 0,37 - population 0,35

Note: X signifie que le critère est pris en considération, mais que sa pondération n'est pas encore décidée. Un texte signifie que le critère doit être pris en considération, mais qu'il doit être encore défini pour être quantifiable. Lorsqu'elles sont indiquées, les valeurs correspondent aux pondérations envisagées par critère; * la pondération proposée est de 2/3 pour les critères A à C et 1/3 pour F (CF 2001, p. 114).

4.3. Le fonds de cohésion ou compensation des cas de rigueur

À la suite de la procédure de consultation en 1999, apparut en novembre 2000 un nouveau fonds de compensation des cas de rigueur. Les simulations entreprises pour estimer les incidences de la nouvelle péréquation des ressources aboutirent à des résultats péjorant la situation de huit cantons par comparaison au système actuel (Obwald, Fribourg, Appenzell Rh. Ext., Vaud, Neuchâtel et Jura pour les cantons bénéficiaires; Zurich et Nidwald pour les cantons payeurs). Or, ni les auteurs

de la simulation, ni des experts externes mandatés à cet effet, ne purent expliquer techniquement ou logiquement ces incidences négatives (Frey 2001, p. 20). Mais cette situation devint rapidement politiquement inacceptable. Il fallut alors inventer un fonds *ad hoc*, dit "de cohésion", afin d'éviter le naufrage du projet. La règle proposée est "qu'aucun canton avec une capacité financière faible, bénéficiant aujourd'hui de la péréquation, ne doit voir sa situation amoindrie dans le nouveau système" (Siegenthaler et Wettstein 2001, p. 13).

Le Message de 2001 contient des précisions sur la compensation des cas de rigueur: il sert à faciliter politiquement le passage de l'ancien au nouveau système; l'aide sera transitoire et temporaire; elle sera réexaminée par période de 4 ans; les cantons dont l'indicateur des ressources passe au-dessus de 100 points perdent le droit à la compensation; ceux qui tombent en dessous des 100 points après l'entrée en vigueur de la RPT ne touchent rien; le montant annuel du fonds n'est pas indexé, donc il diminue en valeur réelle; le fonds est alimenté à hauteur de 430 millions de francs par an, financés pour 2/3 par la Confédération et 1/3 par les cantons en proportion de leur population (CF 2001, p. 130).

4.4. Le financement

Au moment d'écrire ces lignes, le coût total estimé des trois politiques péréquatives, péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur, serait de 3,4 milliards de francs, en augmentation de presque 1 milliard de francs par comparaison au Rapport de 1999. Les sommes par programme se déclinent de la manière résumée dans le tableau 6. Quant à la répartition du financement entre la Confédération et les cantons, six d'entre eux "à fort potentiel de ressources" (Zurich, Genève, Zoug, Bâle-Campagne, Schwyz et Nidwald) devraient prendre en charge 1.000 millions de francs dans la péréquation des ressources, tandis que tous devraient financer un tiers des 430 millions (143 millions) du fonds de cohésion. Il en coûtera 2.268 millions de francs à la Confédération – qui espère une opération financièrement neutre grâce à la suppression des parts des cantons à des recettes fédérales, à la suppression des suppléments péréquatifs liés aux subventions et à la nouvelle répartition des tâches – mais rien n'est sûr.

**Tableau 6: Coûts estimés de la nouvelle péréquation
(en millions de francs)**

PROGRAMME	DFP 1999	CF 2001	DFP ET CdC, 2004, PR. 5 ET 9 2001-2
<i>année de référence</i>		1998-9	
péréquation des ressources	1.900 ^a	1.431 vert. + 1.000 horiz.	1.557 vert. + 1.090 horiz.
charges géo-topographiques	210	275 ^c	295
transports publics régionaux	164	? ^b	séparé
charges socio-démographiques	210	275 ^c	295
cas de rigueur (fonds de cohésion)	0	430	240 ^d
TOTAL	2.484	3.411	3.477

- a Péréquation des ressources (900) + dotations complémentaires (1.000).
 b Sera analysé avec le 2ème message sur la RPT (CF, 2001, p. 161).
 c Ecoplan (2004, p. 6) propose une autre répartition: 148 millions de francs pour les charges géo-topographiques et 402 millions pour les charges socio-démographiques, dont 148 millions pour les critères A, B et C, et 254 millions pour les problèmes des villes et agglomérations F (tableau 3).
 d Le Rapport final n'indique pas de nouveau montant en comparaison au Message (CF 2001: 430 millions). Selon la notice d'information publiée par la Chancellerie fédérale en vue de la votation populaire du 28 novembre 2004, le montant annuel nécessaire ne devrait plus qu'être de 240 millions de francs (Explications du Conseil fédéral, 109122, Chancellerie fédérale, Berne, 2004: 8).

5. Conclusions et perspectives

Le 28 novembre 2004, une double majorité des votants et des cantons a accepté les nouvelles dispositions constitutionnelles concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il reste cependant de nombreuses questions en suspend et des difficultés futures à résoudre que nous aimerions énumérer dans cette conclusion. Toutefois il faut souligner au préalable les aspects définitivement positifs du nouveau régime:

- la séparation de la péréquation des ressources de celle des charges – cette dernière étant remplacée par la compensation des charges, une notion plus réaliste et plus aisée d'application;

- la séparation de la mesure des disparités fiscales (le nouvel indicateur du potentiel des ressources (AFA = assiette fiscale agrégée) et des différences de coûts;
- la suppression des mesures de politique péréquatives par des suppléments aux subventions fédérales versées aux cantons;
- la suppression des mesures de politiques péréquatives par les contributions des cantons à certaines dépenses sociales fédérales;
- une complémentarité désormais mieux précisée entre la future nouvelle politique régionale, qui vise le potentiel de développement endogène propre à chacune des parties du territoire national et la compétitivité des régions, alors que les objectifs de répartition interrégionale et de rééquilibrage ressortissent de la péréquation.

Sur ce dernier point, toutefois, remarquons que le couple “nouvelle politique régionale”, telle que prévue actuellement (DEP 2003, pp. 4-34), et “nouvelle péréquation” telle qu’acceptée par le vote du 28 novembre 2004, va sans doute transformer le fédéralisme coopératif, tel que nous le concevons actuellement, en fédéralisme compétitif ou concurrentiel: on glisse de la notion de solidarité à celle d’efficacité (CF 2001, pp. 244-245). D’aucuns, en nous en sommes, le regrettent.

Cela étant, de nombreuses interrogations subsistent à ce stade de l’analyse, que nous résumons dans l’ordre de leur présentation dans les sections 3 et 4.

5.1. Les critères de désenchevêtrement

Le nouvel art. 43a Cst. contient les principes applicables pour la répartition des tâches entre les échelons étatiques. Mais cette énumération ne résout pas les problèmes qui vont, eux, se révéler dans la manière de transcrire ces principes pour les appliquer. Quatre remarques à ce propos peuvent être faites:

- a) dans ses fondements, le principe de subsidiarité revêt deux dimensions⁸. Premièrement, une tâche publique appartient de droit et de fait au niveau le plus bas de gouvernement. Elle ne doit être transférée à un niveau immédiatement supérieur que si le gouvernement de niveau inférieur n’est pas (ou plus) capable de l’offrir. Deuxièmement,

il appartient au gouvernement de niveau inférieur qui assume la tâche, de décider quand et pourquoi il “n’est plus capable” d’assumer la tâche et de décider également le transfert au niveau suivant de gouvernement. Or, l’art. 43a Cst s’inspire plutôt de l’application “à l’européenne” du principe de subsidiarité: on décide en haut ce qui ne peut être délégué en bas. Les “possibilités” sont appréciées par le gouvernement central. En effet, le commentaire aux nouvelles dispositions constitutionnelles déclare: “... la Confédération ne doit pas *s’attribuer* (nous soulignons) des tâches si les Etats-membres disposent des compétences nécessaires pour les accomplir eux-mêmes et s’il n’existe pas une raison *impérieuse* d’unifier ces tâches au niveau fédéral” (CF 2001, p. 168). Pour renforcer cette impression de subsidiarité nouvelle, de haut vers le bas, l’art. 47 al. 2 Cst désormais prescrit: “Elle [*la Confédération*] *laisse* aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d’organisation...”;

- b) les prestations de base, qui doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable, ne sont pas définies, sauf à dire qu’elles se situent “dans certains domaines sensibles” qui ne sont pas précisés (CF 2001, p. 170). La question centrale ici n’est pas l’imprécision de la définition, mais de savoir quel échelon (commune, cantons ou Confédération) aura demain la compétence de qualifier les domaines sensibles de ses activités. Quel échelon définit “la raison impérieuse” mentionnée plus haut? Les allocations familiales, par exemple, sont-elles un domaine sensible pour lequel il y aurait une raison impérieuse d’harmoniser au niveau fédéral, et qui en déciderait ainsi?

L’accomplissement de tâches de manière rationnelle est guidé strictement par des considérations d’économie d’échelle. Le message précise que, dans ce cas, la tâche devra être accomplie dans le cadre d’une collaboration horizontale (intercantonale) (CF 2001, p. 170). On peut se demander quelle est la portée de cette obligation annoncée. Certes, elle découle d’une parfaite logique économique. Mais cela n’est pas suffisant. Dans la mesure où une tâche appartient exclusivement à l’échelon communal ou cantonal – qui la finance selon le principe d’équivalence fiscale, il n’appartient pas au canton, respectivement au centre, d’exiger une coopération

horizontale. Dans le respect de l'autonomie, chaque collectivité publique décide pour elle-même si elle veut collaborer ou non – et dans ce choix, les paramètres de décision ne se résument pas aux seules économies d'échelles;

c) dans la mesure où le gouvernement avait expliqué son choix par les critères de répartition décrit ci-dessus (section 3.1), on pouvait s'attendre à une certaine stabilité du désenchevêtrement lors des débats parlementaires. Or, nous avons noté dans la section 3.4, quatre tâches ajoutées, cinq transférée d'une catégorie à l'autre (passage d'une colonne à l'autre dans le tableau 3), quatre tâches réunies et deux séparées, enfin pour douze d'entre elles une annotation que la démarche est totalement ou en grande partie indépendante de la RPT. On peut tirer une des deux conclusions suivantes:

- puisque les critères de désenchevêtrement, n'allant pas forcément dans le même sens (proximité versus économies d'échelle, par exemple) doivent être pondérés, le parlement ne partage pas forcément les pondérations données à chaque critère par l'exécutif dans l'évaluation des avantages et des inconvénients de la (dé)centralisation des tâches et les a distribués autrement;
- soit il a considéré avec prudence ou une certaine distance l'interprétation donnée à ces critères de répartition, se réservant le droit d'avancer d'autres arguments ou d'autres raisons selon les fonctions spécifiques débattues.

Cela confirme la proposition théorique que la question de la répartition des tâches est non seulement un processus continu, qui se prête très mal à en faire un programme plus ou moins global fixé dans le temps, mais encore un processus politique (au sens premier du terme: *politikos*) qui restitue au parlement les choix qui sont éminemment de sa compétence – ce que nous considérons comme un signe de bonne santé démocratique.

5.2. La collaboration intercantonale

L'obligation de collaboration par le biais du concordat intercantonal et l'extension de l'obligation à tous les cantons fait l'objet de critiques sérieuses, liées au "déficit démocratique" que cette formule implique

(Rhinow 2004). Premièrement, étant négociés par les pouvoirs exécutifs cantonaux; les concordats court-circuitent les parlements qui, en dernières instances, ne peuvent "que prendre ou laisser". Il faudra donc, si possible, inventer une procédure de participation des parlements cantonaux dans la phase de négociation. Ce n'est pas nouveau: mais quand on connaît les difficultés de la démarche avec deux cantons, on a du mal à entrevoir comment se fera la mise en œuvre avec un plus grand nombre, voir tous les cantons. Sans succès, la légitimité démocratique ferait défaut.

La deuxième difficulté est la compétence donnée au parlement fédéral d'obliger un canton récalcitrant à participer à un concordat, sur demande d'une majorité de canton. Si elle a tout son sens du point de vue de la théorie économique puisqu'elle interdit des comportements de passer clandestin et nomme un arbitre externe pour résoudre un "dilemme du prisonnier", cette démarche de contrainte rompt avec la tradition helvétique de négociation et de compromis. Il faudra la juger à l'épreuve des faits.

5.3. Le fonds de péréquation

Contrairement à ce qui vaut aujourd'hui, où les parts des cantons aux recettes fédérales, totales et péréquatives, sont fixées dans la Constitution, le projet ne prévoit pas une telle règle. La contribution de la Confédération (péréquation verticale) est financée par son budget général. Comme elle est négociée tous les quatre ans et fixée par les Chambres fédérales dans un arrêté fédéral (CF 2001, p. 94), on peut craindre que cette contribution soit directement touchée par les aléas de la situation budgétaire fédérale, soumise à des programmes successifs d'économie, et à la situation économique des cantons payeurs. Les cantons perdent ici une garantie constitutionnelle qui est un point fort du régime actuellement en vigueur. Il est vrai que le Message prévoit deux limites à respecter: l'une concerne l'objectif visé, l'autre l'alimentation du fonds de péréquation. Seront-elles suffisantes pour remplacer une garantie constitutionnelle?

La première limite est que la décision des Chambres fédérales se fonde sur un "rapport d'efficacité" qui doit être établi périodiquement (tous les quatre ans). Le contenu du rapport n'est pas précisé: faut-il comprendre que le critère d'efficacité est satisfait si les cantons à faible

potentiel de ressources atteignent la dotation visée – fixée à titre à 85 % de la moyenne calculée pour l'ensemble des cantons? Mais dans cette hypothèse, le Message est très circonspect: la dotation minimale articulée est une valeur de référence que chaque canton devrait si possible atteindre après exécution de la péréquation et non pas un objectif déterminé, car il se peut qu'un objectif déterminé de dotation minimale ne puisse être entièrement atteint au cours d'une année. L'article 6 al. 3 de la LF du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) – qui concrétisera la nouvelle péréquation à son entrée en vigueur – utilise d'ailleurs le conditionnel: "les ressources ... devraient atteindre..."

La seconde limite vise "un rapport équilibré entre les contributions des cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale) et celle de la Confédération (péréquation verticale)". Or, "le montant destiné à la péréquation horizontale des ressources devra suivre l'évolution du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources, alors que le montant prévu pour la péréquation verticale suivra l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons" (Message 2001, pp. 94-95).

En d'autres termes: d'une part, aujourd'hui, la péréquation des ressources est une péréquation d'*input*: elle n'a pas d'objectif déterminé sinon de réduire les disparités financières entre les cantons, mais on le fait avec des ressources, inscrites dans la Constitution⁹; d'autre part, la nouvelle péréquation se voudrait une péréquation d'*output*, de résultat: une valeur de référence à atteindre est articulée (sans cependant être inscrite dans la Cst, mais seulement dans la loi), en pourcentage de la moyenne de l'ensemble des cantons; mais on ne sait pas si elle sera atteinte car cela dépend des moyens financiers disponibles.

5.4. L'indicateur du potentiel des ressources fiscales

La mesure du potentiel des ressources fiscales reste à affiner par la construction des indicateurs statistiques adéquats. Cinq paramètres de la formule AFA décrite précédemment ne sont pas encore mesurables ni établis définitivement sur des bases statistiques sûres, c'est-à-dire vérifiables et non manipulables (impôt à la source, fortune, bénéficiaire des holding, facteurs α et β). Certes, la séparation des indicateurs de ressources et de besoins est une excellente décision. Mais en l'absence de données fiables, promises pour 2005, il est impossible de dire si le nouvel indicateur

des AFA_i sera réellement supérieur à celui que l'on pourrait obtenir aujourd'hui en combinant le revenu cantonal par habitant et une mesure de type RTS. L'ancienne formule a été écartée parce qu'elle est compliquée, peu transparente et manipulable. De ce triple point de vue, la nouvelle formule ne fait pas un meilleur score. Disons que, pour l'instant, la nouvelle formule ne semble pas moins compliquée que ce qu'aurait pu être la formule actuelle corrigée en enlevant l'indicateur des besoins: le rapport Lammersen *et al.* (2004) prend 123 pages pour expliquer la valeur beta et HOL dans la nouvelle future formule! En attendant des séries statistiques fiables, les estimations se sont faites à partir des données fournies par les cantons, donc peu vérifiables quant à leur homogénéité et leur comparabilité. Il faut attendre pour juger sur pièce.

Mais ce qu'il faut noter, c'est que, sous couvert de questions techniques, d'ailleurs pas toutes résolues tant s'en faut¹⁰, la nouvelle formule n'est pas moins que l'ancienne sujette à des choix qui ont des effets directs sur la mesure du potentiel et, à ce titre, ne sont pas économiques, mais politiques. Rien à dire à cela puisque la solidarité est avant tout un choix politique: les "riches" sont les "riches" et les "pauvres" sont les "pauvres". Prendre aux "riches" pour donner aux "pauvres" est un choix de société, ni d'économistes, ni de technocrates. Mais qu'on ne dise pas alors qu'elle est plus "juste" que l'ancienne; elle est simplement "différente".

Trois exemples illustrent notre propos. Le premier est le choix des impôts entrant dans la formule. Au Canada, la formule RTS servant à la péréquation ne comprenait initialement que huit impôts; elle en compte aujourd'hui plus de trente. La proposition suisse n'en prend que quatre; elle ne considère ni l'impôt sur les véhicules à moteur dans les cantons, ni celui sur les successions (abandonné dans tous les cantons sauf Vaud et Jura lorsque la succession concerne le conjoint ou les enfants), par exemple. Or, les écarts des séries statistiques entre juridictions (ou le minimax et la moyenne) sont très différents d'un impôt à l'autre: une sélection n'est donc jamais innocente. Le deuxième exemple concerne la manière d'ajuster les séries des impôts choisis pour les rendre comparables. Ainsi, en raison de la progressivité des barèmes d'impôt, le premier franc du revenu imposable rapporte bien moins que le cent millième. Comme la progression varie fortement d'un canton à l'autre, un correctif est nécessaire. Le système choisi, qui est d'exonérer les premiers 25.100 francs ("une franchise uniforme

déductible du revenu” selon l'article 3 al. 2 de la loi fédérale sur la PFCC), a pour effet de favoriser les cantons où le nombre de contribuables à faible revenu est plus élevé: la diminution des ressources prises en compte serait de 52% dans le canton du Jura, de 37% à Zürich et de 33% à Zoug (Sauter 2004, p. 17). Troisièmement, le modèle suisse se limite au potentiel fiscal et ne prend pas en compte d'autres ressources financières cantonales ou communales, qui peuvent être importantes dans les budgets cantonaux, comme les redevances hydrauliques. C'est là aussi un choix politique.

5.5. La compensation des charges géo-topographiques

La formule de compensation des charges supplémentaires résultant de la situation géographique et topographique des cantons n'est pas très éloignée de ce qui vaut aujourd'hui – au moins dans l'esprit. Les mesures d'altitude et de densité de la population sont des approximations très générales de la fonction de production en U. L'avantage indéniable du nouveau système réside, d'une part, dans la séparation de la péréquation des ressources de la compensation des charges et, d'autre part, dans la distinction entre les deux types de compensation des charges, géo-topographiques et socio-démographiques.

L'indicateur des besoins combine aujourd'hui un indicateur géographique (la surface en zone de montagne par rapport à la surface agricole totale – qui favorise les cantons alpestres) et un indicateur démographique (la densité de la population: plus elle est faible, plus la population est supposée dispersée, ce qui caractérise les cantons périphériques). Les deux indicateurs valent pour moitié chacun. Dans les indicateurs proposés (tableau 4), on retrouve ces deux paramètres, densité et superficie au-dessus de 1.080 m. d'altitude, mais avec des pondérations différentes. S'y ajoutent deux critères, la population résidant au-dessus de 800 m et la population des communes de moins de 200 habitants, dont on a de la peine à comprendre la relation avec les coûts. L'article 7 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation dit que “les facteurs géo-topographiques engendrant des charges excessives sont en particulier: a) une proportion supérieure à la moyenne de zones d'habitation et de surfaces productives situées en altitude; b) un habitat dispersé et une faible densité de population”. On retrouve ici les facteurs du tableau 4.

Le critère de la population des communes de moins de 200 habitants est en contradiction avec les politiques cantonales d'encouragement aux fusions de communes menées dans plusieurs cantons (Fribourg et Tessin en particulier, mais aussi le Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud). Le Message du Conseil fédéral sur la RPT admet la réforme territoriale comme un aspect essentiel du renouvellement du fédéralisme (CF 2001, pp. 14, 21-22), mais semble l'oublier ensuite dans son analyse. D'un côté, les cantons essaient tant bien que mal de réorganiser le maillage communal parce qu'il y a en Suisse trop de petites communes. Mais, d'un autre côté, cet indicateur va pénaliser les cantons qui y parviennent! Cela manque de cohérence.

Quant au critère de superficie au-dessus de 1.080 m., il suffit de citer l'expert externe: [notre traduction] “On ne peut éviter de penser que cet élément a été choisi de manière *ad hoc* pour avantager les cantons alpins comparés à la situation actuelle. Nous ne comprenons pas ce critère d'altitude au-dessus de 1.080 mètres avec une pondération de 0,50. Prendre la surface totale au-dessus de cette limite n'est pas justifié. Quelles sont les charges additionnelle que les glaciers et les rochers causent aux cantons?” (Frey 2001, p. 17). Certes, le rapport d'expertise d'Ecoplan répond partiellement à cette objection, en corrigeant les pondérations accordées aux facteurs impliquant une limite d'altitude. Mais il renforce la pondération du facteur relatif aux très petites communes.

5.6. La compensation des charges socio-démographiques

Un volet de compensation des charges socio-démographiques est indispensable en raison de la position de plus en plus fragile des régions urbaines face à l'ouverture des marchés et face à la compétition internationale. Or, selon la nouvelle politique régionale en Suisse, les efforts devront être centrés sur les problèmes des agglomérations, véritables moteurs de la croissance endogène, et moins sur les régions de montagne (DEP 2003, pp. 11 et 13). Ce volet de la RPT est donc cohérent dans le fait que les critères choisis concernent plutôt les centres urbains.

Par contre, la mise en œuvre de cette compensation n'est, pour l'instant, pas arrêtée. Les indicateurs de compensation des charges socio-démographiques restent à construire et leur pondération est inconnue. L'article 8 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la PFCC précise que “les facteurs socio-démographiques engendrant des charges

excessives sont en particulier une proportion supérieure à la moyenne des groupes de population suivants: a) personnes vivant dans la pauvreté; b) personnes très âgées; c) jeunes confrontés à des besoins de formation particuliers; d) chômeurs; e) toxicodépendants; f) étrangers qui ont besoin d'une aide à l'intégration. Sont également prises en compte les charges particulières supplémentaires supportées par les villes-centres et les grandes agglomérations".

Les critères provisoirement annoncés ne concernent qu'une partie des coûts des agglomérations. On admet en général que les coûts des zones urbaines et des agglomérations appartiennent à trois catégories: a) les coûts de centralité liés à l'activité économique (communication, usure de la voirie, encombrement dû aux pendulaires, problèmes environnementaux – air et bruit – liés au trafic, organisation de l'espace urbain); b) les coûts de centralité liés à l'offre socio-culturelle, sportive et aux loisirs; c) les coûts sociaux, dit des *A-Städte*¹¹.

À première vue, les critères envisagés pour cette compensation des charges socio-démographiques (tableau 5) ne retiennent que celles du troisième groupe, ce qui reflète une position plutôt pessimiste, et non pas les charges supplémentaires liées à la dynamique du développement. Dans la nouvelle proposition d'Ecoplan, on trouve également un changement important en ce sens que les critères A, B et C font l'objet d'une pondération indépendante, tandis que le critère F à lui seul vaut une autre pondération à trois composantes: taux d'activité 0,28, densité 0,37 et population 0,35. On notera avec intérêt que ce sont exactement les trois composantes que le canton de Fribourg utilise depuis 1978 dans la péréquation intercommunale pour mesurer le critère des besoins (Dafflon 1981, pp. 96-100), une expérience intéressante même si elle est difficilement transposable d'un espace cantonal spécifique à l'espace national.

5.7. La compensation des cas de rigueur

L'adjonction d'une compensation pour les cas de rigueur est le signe tangible des difficultés à trouver et à faire accepter une bonne formule entièrement nouvelle. Certes, tout changement amène avec lui des oppositions puisque les positions relatives des collectivités bénéficiaires ou perdantes peuvent se dégrader. Cette mauvaise humeur est significative: 8 cantons (Obwald, Fribourg, Appenzell Rh. Extérieures, Vaud et Neuchâtel pour les cantons bénéficiaires, Zürich et Nidwald

pour les cantons payeurs) sur 26 considéraient que la nouvelle formule aboutissait à des résultats qui leur étaient défavorables et donc que la formule n'était pas acceptable, sauf compensation "politique". L'expertise externe demandée par la direction du projet ne pouvait expliquer ni logiquement ni techniquement ces incidences négatives (Frey 2001, p. 20 et communiqué de presse 26 avril 2001). Ainsi, le fonds de 430 millions de francs, non prévu initialement, fut rajouté en fin de parcours. Il représente presque le cinquième de la péréquation des ressources – du jamais vu depuis l'article constitutionnel de 1959 sur la politique péréquative fédérale!

Là également des divergences sérieuses sont rapidement apparues lors de la discussion à l'extérieur et à l'intérieur du Parlement. D'aucuns qualifièrent cette démarche de "bazar" (Huber 2001, p. 15); d'autres considèrent cela comme le "prix politique acceptable" à payer pour faire passer la réforme (Frey 2001, p. 20, Siegenthaler et Wettstein 2001, p. 13). Suivant sa commission, le Conseil des États, peu enthousiaste à l'idée de créer un tel fonds, l'a fait supprimer en 24 ans par étapes successives (4 années initiales avec le montant prévu, puis 5% de moins par an). Le Conseil national, en juin 2003, refusait de suivre: il ne devrait pas y avoir de suppression programmée; elle devait être envisagée "en temps utile" lors de la révision périodique de l'aide. Finalement, l'aide diminuera de 5% par an après une période de 8 ans et durera 28 ans. Elle figure à l'article 19 de la LF PFCC sous la section 6 des dispositions transitoires. Un peu long pour affirmer qu'il s'agit d'une aide vouée au seul passage d'un système à l'autre!

5.8. Financement

Le coût total estimé des trois politiques péréquatives, péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur, serait de 3,4 milliards de francs (tableau 6). Six cantons "à fort potentiel de ressources" (Zurich, Genève, Zoug, Bâle-Campagne, Schwyz et Nidwald) devraient prendre en charge 1.000 millions de francs dans la péréquation des ressources, tandis que tous devraient financer un tiers des 430 millions (143 millions) du fonds de cohésion prévu pour la compensation des cas de rigueur. Il en coûtera 2.268 millions de francs à la Confédération – qui espère une opération financièrement neutre grâce à la suppression de la part du 13% de

l'IFD (correspondant à 1,5 milliard de francs en 2002, voir tableau 2), à la suppression des suppléments péréquatifs liés aux subventions et à la nouvelle répartition des tâches.

La question est de savoir si ces montants seront suffisants. Difficile de répondre dans la mesure où les formules péréquatives n'étant pas connues, les incidences péréquatives définitives ne le sont pas non plus. Les positions individuelles des cantons annoncées aujourd'hui en termes de gains et de pertes résultent de simulations, certes tout à fait sérieuses, mais estimées sur la base de données statistiques qui n'existent pas et qu'il a fallu composer tant bien que mal. On peut néanmoins tenter une comparaison avec la situation actuelle, résumée dans le tableau 2. En 2002, la part péréquative des parts des cantons à des recettes fédérales a été de 1.718 millions de francs, soit 929 millions de moins que le montant projeté pour la nouvelle péréquation des ressources selon l'estimation 2001-2002. Mais cet écart est compensé actuellement par les contributions des cantons à des dépenses sociales fédérales, où la péréquation actuelle se chiffre à hauteur de 181 millions de francs (une solution peu efficace dans le système actuel – et qui disparaît à juste titre dans le projet). La péréquation par les subventions se monte à 874 millions en 2002. Les 929 millions en plus dans le projet ne compensent donc pas ces 181+874 millions de péréquation indirecte actuellement. Il manquerait 126 millions de francs péréquatifs. Cependant, comme ces 181+874 millions de francs ne sont pas distribués aujourd'hui de manière efficace pour la péréquation (valeurs faibles du coefficient de corrélation avec le revenu cantonal par habitant, comme indicateur de capacité financière – et avec la valeur "b" de la régression linéaire), le projet de nouvelle péréquation devrait être plus efficace.

Globalement, on ne peut donc pas prétendre que les montants consacrés à la nouvelle péréquation des ressources dépassent de beaucoup les moyens actuels en francs. Par contre, on doit fonder de beaux espoirs dans le fait qu'elle devrait apporter de meilleurs résultats, qualitativement, du point de vue des incidences péréquatives, si le calcul du potentiel fiscal et la formule définitive de répartition sont suffisamment pointus. Cette péréquation des ressources au sens strict est complétée, comme nous l'avons vu, par des compensations de charges. Mais là l'opération devrait être budgétairement neutre pour la Confédération et globalement pour les cantons (DFF et CdC 2004, p. 9).

Les défis que laissent ouverts la nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons après la votation du 28 novembre 2004 sont nombreux. Les chantiers sont loin d'être achevés. Les bonnes nouveautés sont la suppression des suppléments péréquatifs liés aux subventions et la suppression des contributions des cantons aux assurances sociales fédérales, la séparation de la péréquation des ressources de celle des charges. Il reste ici encore des inconnues sur les critères particuliers des mesures de potentiel des ressources, des charges topo-géographiques et socio-démographiques. On peut simplement espérer ici que les premières expériences seront évaluées rapidement et des corrections apportées si nécessaires: de multiples changements sont intervenus dans le système actuel de péréquation, de 1959 à aujourd'hui; il a toutes les raisons de croire qu'une telle souplesse sera également nécessaire dans le futur. La justification du fonds de compensation des cas de rigueur nous laisse plutôt sceptique; mais il faudra voir à l'usage. Par contre, nous ne considérons les stratégies de désenchevêtrement des compétences entre les échelons gouvernementaux comme des mesures définitives, données une fois pour toutes, malgré des critères constitutionnels de partage. Le parlement fédéral aura sans doute l'occasion de se prononcer plusieurs fois encore là-dessus et de s'écarter sans doute des solutions dictées par la seule efficacité économique – heureusement, ajouterons-nous.

Notes

- ¹ Sur le rôle propre de chacune actuellement, voir DEP 2003, pp. 4-34.
- ² Pour une explication détaillée des critères et des formules de péréquation, voir Dafflon 1995 et 2004.
- ³ Cela signifierait qu'un parlement cantonal arrangerait le régime fiscal en fonction des incidences que cela aurait sur le calcul de la capacité financière de ce canton. Cet argument, correct en théorie, est complètement irréaliste en pratique pour trois raisons au moins. Premièrement, l'indicateur fiscal prend en compte les recettes fiscales cantonales et communales ainsi que les taux des impôts à ces deux échelons: il faudrait donc que le Parlement cantonal soit à même de dicter les politiques fiscales des communes (les coefficients communaux d'impôt) – or, rien n'est moins sûr, puisque les communes déterminent leur propre politique budgétaire et dépensière. Deuxièmement, l'indicateur fiscal de chaque canton est déterminé de manière relative par rapport à la moyenne pour l'ensemble des cantons, indicée à 100 points. C'est donc la variation par rapport à cette moyenne, d'une période de calcul à l'autre, qui est déterminante pour le résultat individuel d'un canton. Or, aucun canton ne prendrait le risque de modifier sa fiscalité aux fins de péréquation puisqu'il ne connaît pas les positions que prendront, dans le même espace de temps, les vingt-cinq autres cantons – ce qui correspond à des comportements traditionnels d'aversion au risque et de hasard moral. Enfin, il y a un décalage de quatre années environ entre les années d'application des coefficients de capacité financière et les années servant de référence à leur calcul (pour les indices de capacité financière des cantons valables en 2002-2003, les recettes d'impôt prises en compte sont celles de 1998-1999 et les charges fiscales, celles de 1997-2000): cela signifierait qu'un parlement cantonal aurait dû, en 1997, "manipuler" son coefficient d'impôt en vue d'un hypothétique gain péréquatif dans 5 ans.
- ⁴ Sur cette question Rossi et Dafflon 2004. Il est intéressant de noter que ce deuxième argument contredit le précédent – ce qui ajoute au scepticisme exprimé dans la note 3 de ce texte. Si les cantons et les communes sont attentifs au phénomène de la concurrence fiscale, on peut douter qu'ils accordent une priorité à l'organisation de leur fiscalité aux fins de péréquation. Pour la péréquation, l'ajustement devrait se faire à la hausse: plus la charge fiscale est forte, plus la juridiction concernée est supposée "pauvre" et

bénéficie de la péréquation. Pour la concurrence fiscale, l'ajustement se fait à la baisse pour attirer les entreprises et les nouveaux contribuables. Un ajustement à la baisse se traduit par un moindre effort fiscal, dont une péjoration de la péréquation. Les deux démarches s'opposent. Or, l'analyse des faits montre que la démarche de concurrence fiscale domine largement celle d'un ajustement de la fiscalité en vue d'améliorer la péréquation.

- ⁵ Cette observation n'est pas limitée aux subventions péréquatives. En 2002, la Confédération a versé pour 10,86 milliards de francs de subventions aux cantons, dont 3,45 milliards de francs seulement contenaient un supplément péréquatif. En plus de la péréquation, c'est donc 7,41 milliards de francs de subventions qu'il faudrait examiner pour établir si les effets correctifs et incitatifs sont encore souhaités. Dans la négative, ces subventions devraient être supprimées – ce qui sans doute soulèverait de fortes oppositions politiques sectorielles.
- ⁶ A côté des quatre programmes mentionnés dans la figure 1, contributions à l'AVS, à l'AI, à l'assurance chômage et aux allocations familiales dans l'agriculture, il ne faut pas oublier les subventions cantonales qui complètent les subventions fédérales pour la réduction des primes d'assurance-maladie aux assurés de condition économique modeste (Dafflon 2002).
- ⁷ Toutefois, la péréquation des ressources ne contiendra aucune référence explicite à un objectif d'harmonisation matérielle des impôts. Une proposition socialiste visant à harmoniser les charges fiscales cantonales de l'impôt direct à +/- 20% de la moyenne de l'ensemble des cantons a été refusée par le Conseil national le 19 juin 2003, par 107 voix contre 44.
- ⁸ La notion de subsidiarité provient de la Réformation au XVI^e siècle et fait son apparition dans l'Église catholique quelques siècles plus tard. Au synode d'Emden (1571), le droit réformé prend ses distances à l'égard de l'organisation catholique, jugée trop centralisatrice et peu respectueuse des niveaux intermédiaires (Heckly et Oberkampf 1994). Les premières théories de décentralisation, diffusées par deux moteurs du protestantisme, Althusius et Comenius, trouvent non seulement un écho favorable auprès des milliers d'européens prêts à partir pour le Nouveau Monde, mais commencent à transformer doucement les visions traditionnelles de l'Église catholique. À la fin du XIX^e siècle,

la subsidiarité devient le nouveau concept intégrateur de la doctrine sociale catholique (*subsidium* = aide). La définition habituelle en est donnée par Pie XI, dans son Encyclique *Quadragesimo Anno* de 1931, et confirmée par Jean Paul II, dans le *Centesimo Anno* de 1991: “[...]une société d’ordre supérieur ne doit pas intervenir dans la vie interne d’une société d’un ordre inférieur, en lui enlevant ses compétences, mais elle doit plutôt la soutenir en cas de nécessité et l’aider à coordonner son action avec celle des autres éléments qui composent la société, en vue du bien commun” (*Centesimo Anno*, art. 48). Dans les années 1970, les Communautés Européennes (CE) la sortent du domaine de la philosophie sociale pour l’implanter dans le droit européen. La première mention de la subsidiarité en tant que terme légal, se trouve dans l’Acte unique européen signé en 1986, mais c’est le Traité de Maastricht qui lui donne un statut définitif en 1992 (art. 5 de la version consolidée de 1997). En se référant au principe de la subsidiarité, les CE cherchent à délimiter les compétences entre la Communauté (les institutions supranationales) et les États membres.

- ⁹ Il est vrai cependant, comme nous l’avons vu, que les cantons continueront à recevoir 17% de l’IFD, 10% de l’impôt anticipé et 2/3 du bénéfice de la Banque Nationale, mais hors péréquation.
- ¹⁰ Voir section 4.1. Quelques problèmes techniques liés à la formule sont également soulevés par C. Sauter (2004) et par le Directeur des finances du canton de Zoug, P. Hegglin (2004).
- ¹¹ Le concept de “A-Städte” est utilisé dans la littérature socio-économique germanophone pour synthétiser les problèmes particuliers rencontrés par les villes, dans les domaines sociaux et fiscaux notamment (CTCVA 1999, p. 11, Conseil fédéral 2001b, p. 16). Le “A” fait référence à certaines catégories de la population, représentées plus densément dans les milieux urbains, qui engendrent pour les communes des charges financières élevées et/ou des revenus fiscaux particulièrement faibles. On y inclut notamment les bénéficiaires de l’assistance sociale (*Abhängige*), les chômeurs (*Arbeitslose*), les personnes en formation (*Auszubildende*), les ménages monoparentaux (*Alleinerziehende*), les requérants d’asile (*Asylbewerber*), les étrangers (*Ausländer*), les personnes âgées (*Ältere*) et d’une manière générale tous les pauvres (*Arme*).

Bibliographie

- (AFF) ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES, *Bilan de la péréquation financière fédérale pour les années 1970, 1976, 1982, 1988. Rapport, résultats, méthodologie, interrelations*, Berne, 1991.
- (CF) CONSEIL FÉDÉRAL, *Message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, Feuille Fédérale 12/2002, Chancellerie fédérale, Berne, www.dff.admin.ch, 2001.
- (CF) CONSEIL FÉDÉRAL, *Politique des agglomérations de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001*, Chancellerie fédérale, Berne, téléchargé sur <http://www.admin.ch> en décembre 2001b.
- CTCVA, *Nationale Aufgaben der Städte. Rapport du 26 juin 1999 du groupe de travail technique I de la CTCVA*, Berne, 1999.
- DAFFLON B., *Péréquation et capacité financière communale, étude du cas fribourgeois*, Editions Universitaires Fribourg, Documents économiques 17, 1981.
- DAFFLON, B., *Fédéralisme et solidarité: étude de la péréquation en Suisse*, Institut du Fédéralisme de l’Université de Fribourg, PIFF Etudes et Colloques no 15, 1995.
- DAFFLON, B., *Fédéralisme et sécurité sociale en Suisse: le cas de l’assurance-maladie*, in CASTOIR P., DE BRUYCKER P., DUMONT H., TULKENS H., WITTE E. (dir.), *Autonomie, solidarité et coopération: quelques enjeux du fédéralisme belge au 21ème siècle*, De Boeck et Larcier, Bruxelles, 2002, pp. 175-209.
- DAFFLON, B., *Federal-cantonal equalisation in Switzerland: an overview of the reform in progress*, in *Public Finance and Management*, Fall 2004, SPAEF e-Journal, Harriburg USA; également disponible sous forme de Working Paper n. 356, www.unifr.ch/finpub.
- DAFFLON, B., VAILLANCOURT, F., *Problems of equalisation in federal system*, in BLINDENBACHER R., KOLLER A. (eds), *Federalism in a changing world – Learning from each other*, McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2003, pp. 395-411.
- (DEP) DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L’ÉCONOMIE PUBLIQUE, “La Vie économique. Revue de politique économique”, 2-2003, dont le thème du mois est: *La nouvelle politique régionale*.

- (DFF) DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons: lignes directrices, Rapport de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances*, Berne et Lucerne, 1er février 1996.
- (DFF) DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons: concrétisation des lignes directrices du 1er février 1996. Rapport final de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des gouvernements cantonaux*, Berne et Soleure, 31 mars 1999.
- (DFF et CdC) DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES et CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX, *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT): Rapport final sur la législation d'exécution*, Berne, 24 septembre 2004.
- ECOPLAN, *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*, analyse exécutée dans le cadre de la RPT sur mandat du DFF et de la CdC, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Berne et Altorf, 24 mars 2004, 64 pages – accessible dès le 24 septembre 2004 (DFF et CdC).
- FREY, R. L., DAFFLON, B., JEANRENAUD, C., MEIER, A., *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons, expertise mandatée par l'administration fédérale des finances et la Conférence des Directeurs cantonaux des Finances*, Berne et Lucerne, 1994.
- FREY, R. L., *Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière*, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel, 14 mai 2001.
- HECKLY, C., OBERKAMPF, E., *La subsidiarité à l'américaine: quels enseignements pour l'Europe?*, Éditions L'Harmattan, Paris, 1994.
- HEGGLIN, P., *Ein instabiles System mit Konstruktionsfehlern*, in "Neue Zürcher Zeitung", 17.11.2004, n. 269, p. 16.
- HUBER, C., *Der Neue Finanzausgleich - mehr als eine Umverteilungsübung*, in "Neue Zürcher Zeitung NZZ", July 11, 2001, n. 158, p.15.
- LAMMERSSEN, L., SCHWAGER, R., STEGARESCU, D., EICHEL, M., *Die angemessene Berücksichtigung der Gewinne von privilegiert besteuerten Gesellschaften im neuen schweizeri-*

schen Finanzausgleich, Rapport à l'intention du DFF et de la CdC concernant le facteur β dans la nouvelle péréquation, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Georg-August-Universität Göttingen et Universität Mannheim, et BAK Basel Economics AG, Mannheim et Bâle, novembre 2003, 123 pages.

- RHINOW, R., *Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Parlamente*, Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Altorf, 20 septembre 2003.
- ROSSI, S., DAFFLON, B., *Tax Competition between subnational governments: theoretical and regional policy issues with reference to Switzerland*, in HEIN E., HEISE A., TRUGER A. (Hrsg.), *Finanzpolitik in der Kontroverse*, Metropolis-Verlag, Marburg, 2004, pp. 227-249.
- SAUTER, G., *Wer ist reich und wer ist arm? Ein neues Masssystem für den neuen Finanzausgleich*, in "Neue Zürcher Zeitung", 11.11.2004, n. 264, p. 17.
- SIEGENHALER, P., WETTSTEIN, G., *Finanzausgleich - alle können Gewinner sein: Entgegnung an den Finanzdirektor des Kantons Zürich*, in "Neue Zürcher Zeitung NZZ", August 9 2001, n. 182, p. 13.
- WETTSTEIN, G., *La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*, in "La Vie économique", 11-2002, pp. 10-11.