



## Politique et Institutions

### 2.2 La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Prof. Andreas Ladner

Master PMP automne 2008

**idheap**  
Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome  
L'Université pour le service public

## Déroulement du cours

- I. Les lacunes de l'ancien système
- II. Enjeu, difficultés, objectifs et parcours décisionnel de la RPT
- III. La RPT: Péréquation financière et répartition des tâches – les instruments de la réforme
- IV. Pourquoi est-on arrivé à réaliser un projet de réforme aussi ambitieux sans rencontrer trop de problèmes?

**idheap**

| ©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | | 24/09/2008 |

## L'ancienne péréquation financière et la répartition des tâches actuelle

- I. Lacunes de l'ancienne péréquation financière et de la répartition des tâches actuelle

**idheap**

| ©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | | 24/09/2008 |

## Les lacunes du système actuel de péréquation et de répartition des tâches

- Objectif de réduction des disparités entre les cantons pas atteint
- Extrême complexité et opacité du système
- Centralisation rampante des compétences
- Manque d'instrument pour la collaboration intercantonale
- Augmentation de la part des subventions affectées/liées (75%) et réduction corrélative de la marge de manœuvre des cantons
- Système de subventionnement en pratique mélange fonction incitative et fonction redistributive et est source d'inefficience

**idheap**

| ©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | | 24/09/2008 |



## La RPT

- II. Enjeu, difficultés, objectifs et parcours décisionnel de la RPT



## L'enjeu

Trouver un équilibre entre la revendication de la gauche, qui réclame une harmonisation des impôts et la résistance des cantons riches qui ne veulent pas trop payer.



## Tâche difficile

- La Suisse n'est pas forcément un pays qui fait des réformes facilement
- Le fédéralisme est un pilier fondamental de notre système politique
- En Allemagne et en Autriche des réformes du fédéralisme sont restées sans succès



## Objectifs de la RPT

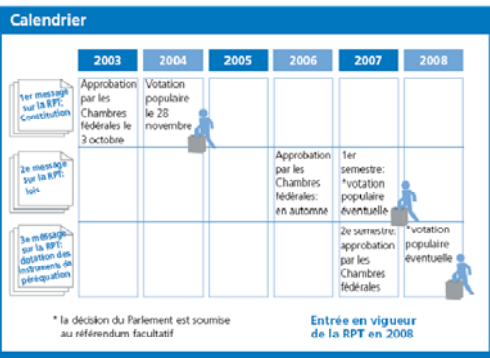
- Rendre le système de péréquation plus efficace (péréquation au sens strict)
- Clarifier les tâches et les responsabilités entre la Confédération et les cantons (péréquation au sens large)
- Renforcer la collaboration fédérale (horizontale et verticale)
- Revivifier et moderniser le fédéralisme
- Faire des économies?

## Le parcours décisionnel (1)

- **1991:** Bilan de la péréquation financière par l'AFF  
(AFF= Administration fédérale des finances)
- **1992:** Stratégie de refonte proposée par la CDF  
(CDF= Conférence des directeurs cantonaux des finances)
- **1994:** Expertise scientifique (mandat DFF et CDF)  
(DFF= Département fédéral des finances)
- **1994:** Organisation de projet => grands principes
- **1996:** Procédure de consultation
- **1997:** Organisation de projet élargie => concrétisation (révisions constitutionnelles et révision complète de la loi)
- **1999:** Procédure de consultation
- **2001:** Message aux Chambres en novembre (deux paquets)
- **2003:** Approbation du Parlement

## Le parcours décisionnel (1)

- **2004:** 1er paquet soumis au vote populaire => 2e paquet (adaptations législatives)
- **2005:** Message sur la législation d'exécution (octobre)
- **2006:** Approbation du 2<sup>e</sup> paquet par le Parlement (octobre)
- **2007:** Approbation du 3<sup>e</sup> paquet par le Parlement (juin)
- **2008:** Entrée en vigueur

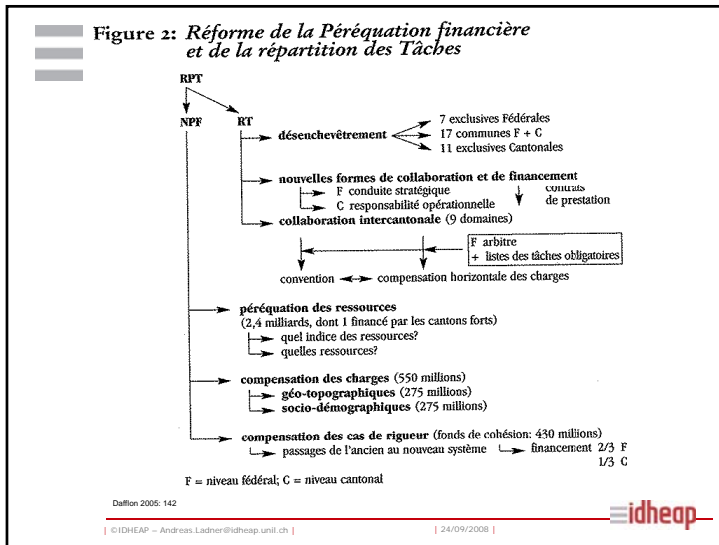


Une fois que les modifications constitutionnelles nécessaires auront été effectuées, il sera possible de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire l'adaptation des lois. Le Conseil fédéral soumettra ensuite au Parlement, par le biais d'un troisième message, des propositions de dotation des instruments de péréquation. À l'instar de la législation fédérale, les législations cantonales devront être adaptées au changement de système.

© Département fédéral des finances DFF / Conférence des gouvernements cantonaux Cdc, 2004

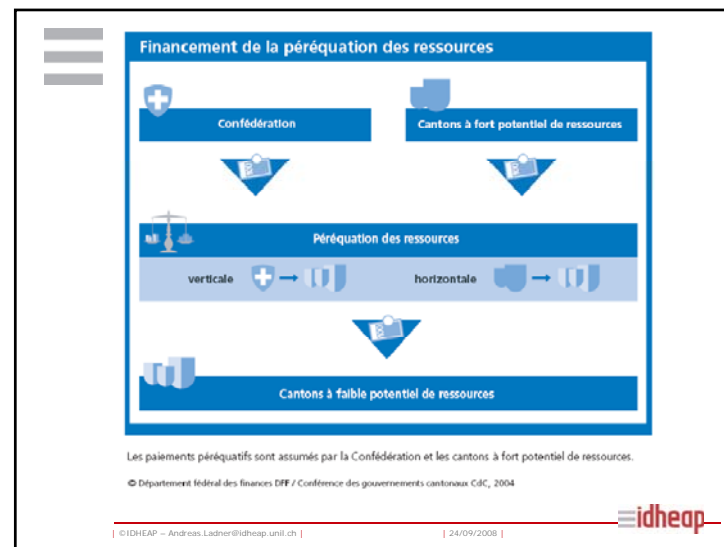
## RPT

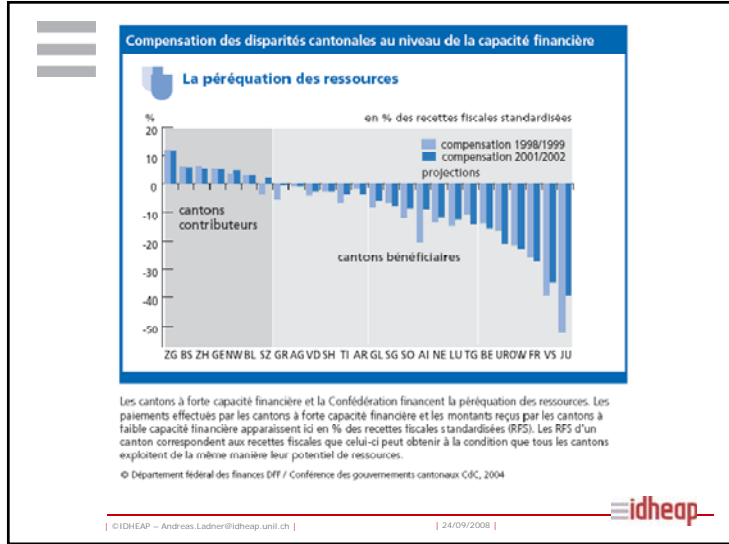
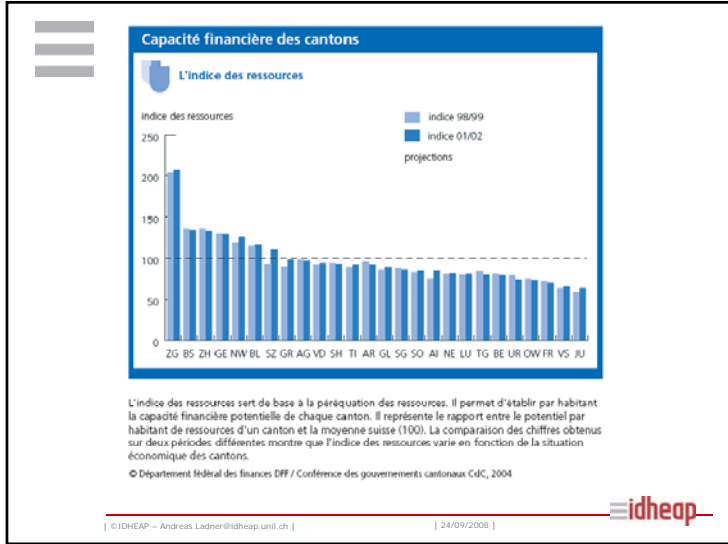
- III. La RPT: Les instruments de la réforme



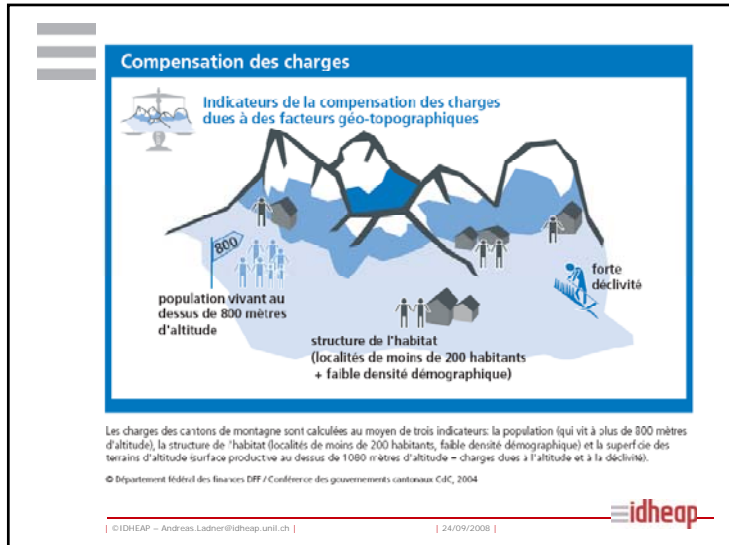
- RPT – cinq instruments**
- Nouvelle péréquation financière (NPF) – péréquation au sens strict
    - 1. la péréquation des ressources
    - 2. la compensation des charges
  - Répartition des tâches (RT) – péréquation au sens large
    - 3. le désenchevêtrement des tâches et de leur financement
    - 4. la rationalisation des tâches communes (nouvelles formes de collaboration et de financement)
    - 5. la collaboration intercantonale
- © IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008 |

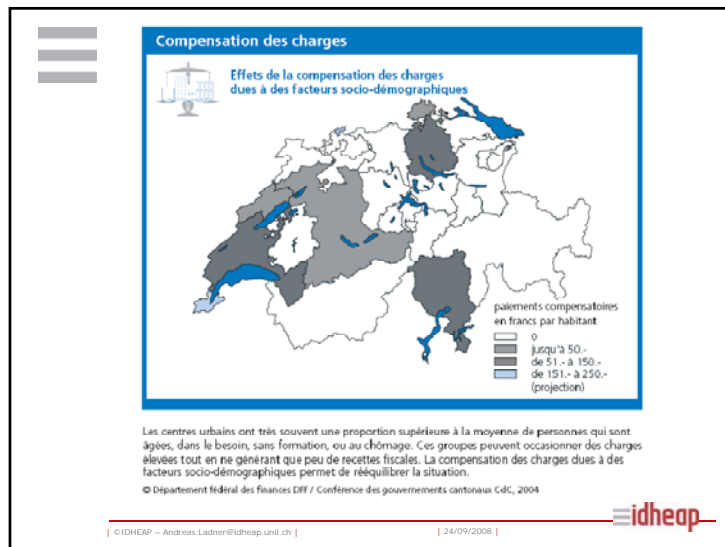
- NPF (1) La péréquation des ressources**
- **Objectif:** doter tous les cantons d'un minimum de ressources financières leur garantissant une marge de manœuvre suffisante, propre à réduire l'écart entre cantons riches et cantons pauvres
  - Nouvel indice de capacité financière basé seulement sur les ressources
  - Péréquation en fonction des ressources
  - Péréquation horizontale (cantons → cantons) et verticale (Confédération → cantons)
  - Financement de la péréquation des ressources (provisoire):
    - env. 1.4 milliard de francs par la Confédération
    - env. 1 milliard de francs par les cantons à fort potentiel de ressources (mais pas plus de 80% de la contribution de la Confédération)
- © IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008 |





- ### NPF (2) La compensation des charges
- **Objectif:** compenser les charges excessives auxquelles certains cantons doivent faire face du fait de leur situation géographique ou de leur structure démographique
  - Péréquation en fonction des charges :
    - Charges géo-topographiques (cantons de montagne)
    - Charges socio-démographiques (centres urbains)
  - Péréquation verticale: La Confédération débourse env. 275 millions par type de charge et année (550 millions au total)
- © IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008 |





### Un fonds « politique »

- Fonds de compensation pour cas de rigueur (fond de cohésion)
  - Le passage au nouveau système ne doit pas péjorer la situation des cantons à faible capacité financière → 430 millions de francs par année pour les « perdants » de la nouvelle péréquation.
  - Durée maximale de 28 ans
  - Financement: 2/3 Confédération, 1/3 cantons forts

idheap

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008

### RT (3) le désenchevêtrement des tâches et de leur financement

- Désenchevêtrement:** actuellement, la Confédération et les cantons se partagent différentes tâches. La RPT répartit clairement les compétences. Effets:
  - Suppression des chevauchements de compétences
  - Responsabilité clairement définies
  - Adéquation des prestations aux besoins des citoyens
  - Répartition des tâches selon le principe de **subsidiarité** et de **l'équivalence fiscale**
- Financement:** actuellement, la Confédération subventionne des projets isolés dans les cantons. Avec la RPT, les subventions seront plus souvent définies de façon globale. Effets:
  - Augmentation de la marge de manœuvre des cantons
  - Possibilité de négocier des objectifs communs
  - Paiement de subventions en fonction de la tenue des objectifs

idheap

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008

### Augmentation de l'efficacité des subventions

**Sans la RPT**

Subventions isolées

**Avec la RPT**

Subventions globales ciblées

**Effets**

- davantage de marge de manoeuvre pour les cantons
- partenariat avec la Confédération (plutôt que d'être de cette dernière)
- accent mis sur l'efficacité et non plus sur les coûts


La RPT favorise la rentabilité ainsi qu'une allocation des ressources plus efficace dans notre Etat fédéraliste. Actuellement, la Confédération prend partiellement en charge nombre de tâches et de projets isolés les uns des autres. Dans le nouveau système, elle financera des prestations générales définies en commun.

© Département fédéral des finances DFF / Conférence des gouvernements cantonaux Cdc, 2004

idheap

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008


### Tâches incombant uniquement à la Confédération dans le nouveau système




AVS: prestations individuelles	Routes nationales
AI: prestations individuelles	Défense nationale
Organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (niveau national)	Centrales de vulgarisation agricole (niveau national)
	Elevage

Dans le cadre de la RPT, il est prévu que la Confédération sera seule responsable de sept tâches qui doivent être gérées de manière centralisée. Elle ne s'occupera par contre plus de celles que les cantons peuvent assumer eux-mêmes.

© Département fédéral des finances DFF / Conférence des gouvernements cantonaux CcG, 2004

| ©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | | 24/09/2008 | 


### Tâches qui relèveront exclusivement des cantons



Construction et exploitation de homes	Gymnastique/sport (sport facultatif à l'école / matériel didactique)
Formation scolaire spéciale	Séparation des courants de trafic/ passages à niveau
Organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (niveau cantonal et communal)	Aérodromes
Organismes formant des spécialistes dans le domaine social	Protection du patrimoine culturel/ conservation des monuments historiques (niveau régional)
Bourses d'études	Logements dans les régions de montagne
	Vulgarisation agricole (niveau cantonal)

Les cantons verront leur pouvoir renforcé car ils pourront assumer eux-mêmes certaines tâches. Nombre de décisions seront de leur ressort et non plus de celui de la Confédération.

© Département fédéral des finances DFF / Conférence des gouvernements cantonaux CcG, 2004


| ©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | | 24/09/2008 | 

### RT (4) la rationalisation des tâches communes

- Un nouveau partenariat entre la Confédération et les cantons:
  - Davantage de subventions globales et forfaitaires au lieu des subventions accordées au coup par coup
  - Confédération et cantons comme partenaires égaux qui se partageront les rôles:
    - Confédération → objectifs stratégique
    - Cantons → mise en œuvre

| ©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | | 24/09/2008 | 


### Tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons



Assurance-maladie	Mensuration officielle
Prestations complémentaires	Protection du patrimoine culturel/ conservation des monuments historiques (niveau national)
Bourses d'études (secteur tertiaire)	Protection de la nature et du paysage
Transports publics urbains	Protection contre les crues
Transports publics régionaux	Protection des eaux
Routes principales	Améliorations structurelles dans le domaine de l'agriculture
Protection contre le bruit	Forêt
Exécution des peines et des mesures	Chasse
	Pêche

Certaines tâches (appelées "tâches communes") continueront à être assumées à la fois par la Confédération et les cantons qui, en tant que partenaires égaux, se partageront les rôles: la première fixera les objectifs stratégiques, tandis que les seconds assureront la mise en œuvre.

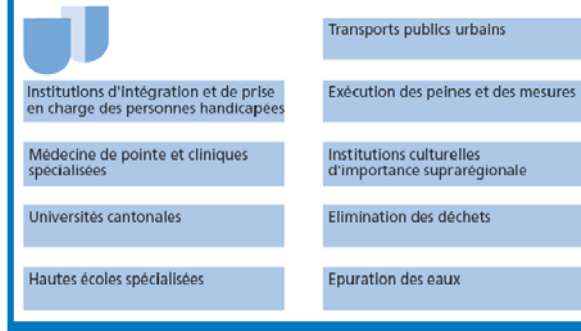
© Département fédéral des finances DFF / Conférence des gouvernements cantonaux CcG, 2004

| ©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | | 24/09/2008 | 

## RT (5) la collaboration intercantonale

- **Actuellement** la collaboration intercantonale a un caractère facultatif même si les frontières cantonales coïncident de moins en moins avec le cadre économique et social dans lequel les gens vivent.  
→ manque d'équivalence fiscale
- Accord-cadre intercantonale (ACI) et conventions particulières:
  - Introduction d'une nouvelle réglementation concernant l'échange de prestations entre cantons dans neuf domaines (tâches cantonales et communes).
  - Tout canton qui entend bénéficier des prestations d'un autre canton est tenu d'indemniser celui-ci. En contrepartie il a un droit de codécision et de consultation.
  - L'assemblée fédérale peut, sur demande d'une majorité des cantons, obliger un canton à adhérer à ces contrats intercantonaux.

## Neuf tâches assumées en commun par les cantons



Les cantons associés au financement de prestations fournies par un canton voisin ont le droit de participer aux décisions concernant celles-ci. Les tâches relevant de la collaboration intercantonale sont énumérées exhaustivement dans la Constitution fédérale.

© Département fédéral des finances DFF / Conférence des gouvernements cantonaux C.G.C., 2004

## Arrêté fédéral RPT du 3 octobre 2003

I

La Constitution<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 5a* Subsidiarité

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.

*Art. 42, al. 2*

*Abrogé*

et ...

*Art. 43a* Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques

<sup>1</sup> La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

<sup>2</sup> Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation.

<sup>3</sup> Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation.

<sup>4</sup> Les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable.

<sup>5</sup> Les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate.



## .... et finalement.

Art. 48a Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions

<sup>1</sup> A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les domaines suivants:

- a. exécution des peines et des mesures;
- b. universités cantonales;
- c. hautes écoles spécialisées;
- d. institutions culturelles d'importance suprarégionale;
- e. gestion des déchets;
- f. épuration des eaux usées;
- g. transports en agglomération;
- h. médecine de pointe et cliniques spéciales;
- i. institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

<sup>2</sup> La déclaration de force obligatoire générale prend la forme d'un arrêté fédéral.

<sup>3</sup> La loi définit les conditions requises pour la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions et arrête la procédure.

## La RPT

### ■ IV. Pourquoi du succès?

=> Pourquoi est-on arrivé à réaliser un projet de réforme aussi ambitieux sans rencontrer trop de problèmes

## Réticence et intérêts

- Les cantons riches étaient d'accord de payer mais demandaient des « freins institutionnels » contre des revendications ultérieures de plus en plus élevées
- Les cantons à impôts bas avaient peur que leurs grands contribuables quittent le canton
- Les cantons pauvres demandaient une garantie minimale plus élevée
- Certains cantons avaient peur de perdre tout court
- Les cantons montagnards aussi bien que les agglomérations voulaient être dédommagés

## „Prendre le taureau par les cornes“

- La péréquation financière était mise au centre et non pas la répartition des tâches (risques financiers pour les cantons)
- La réforme devait être „sans incidence budgétaire“
- On a mis les cantons, les experts de la Confédération et des experts externes autour d'une table

## On s'est basé sur des principes politiquement acceptables

- Les ressources fiscales qui sont objectivement disponibles
- Certains cantons ont des charges supplémentaires
- Le principe de l'équivalence fiscale
- La Confédération participe au soutien des cantons pauvres au même titre que les cantons riches
- La concurrence fiscale ne sera pas entravée

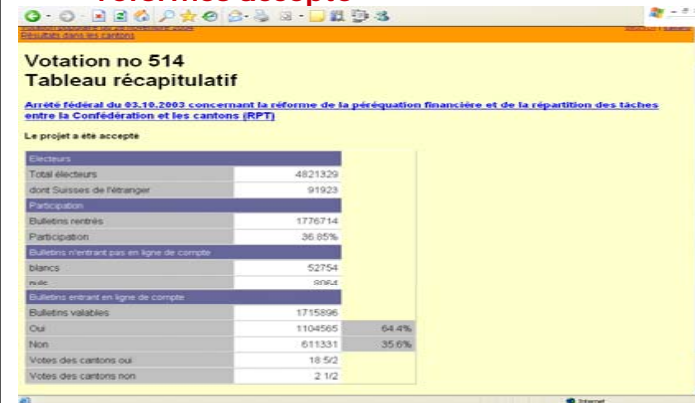
## Résistance contre une cantonalisation des tâches

- La gauche (qui est plus forte au niveau national) préfère des solutions fédérales (surtout dans le domaine social)
- Des associations d'intérêts (des personnes handicapées) ne veulent pas se battre dans 26 cantons
- Des personnes (groupes, fonctionnaires) qui profitent de la situation actuelle

## Le calibrage du système (en perspective de la votation)

- La contribution financière des cantons riches est limitée à 80% de la contribution de la Confédération
- Pour les cantons pauvres on a créé le fonds de compensation pour les cas de rigueur
- On accepte les revendications des agglomérations
- On réduit le désenchevêtrement des tâches
- La Confédération se garde la possibilité de fixer des buts, des critères et des concepts dans certains domaines.

## Un des plus grands projets de réformes accepté



Les cantons qui ont voté non: ZG, SZ et NW

## Effets attendus (financiers)

- Beaucoup de gagnants
  - VS, BE, TG, TI, LU, SG, FR, BS, ...
- Peu de perdants
  - ZH, ZG, BL, SZ, GE, NW

## Besoins en adaptation au niveau des cantons

- **Législation:** Créer les conditions qui permettent la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches (surtout en ce qui concerne les tâches qui reviennent uniquement aux cantons)
- **Collaboration intercantonale** renforcée (ACI)
- **Relations intracantonales:** appliquer les principes de la RPT (subsidiarité, équivalence fiscale, concordance institutionnelle) aux relations entre canton et communes.
- Adaptation de la **planification financière** et du **budget** aux nouveau flux financiers dans le cadre de la péréquation financière.

## Pourquoi le projet a-t-il réussi? Créer une situation win-win

- Les cantons riches en ressources paieront plus mais ils obtiendront plus de transferts libres et les charges sociodémographiques rentrent en considération
- La garantie de l'autonomie, le principe de la subsidiarité, les critères de la répartition des tâches du côté des cantons
- Les prestations de base, l'accomplissement de manière rationnelle et la collaborations forcée du coté de la Confédération

## Critiques à l'égard de la RPT

- La RPT entrave la croissance des centres économiquement forts
- Un système fiscal uniformisé sans différences de taux entre les cantons comme solution unique
- Le désenchevêtrement des tâches ne va pas assez loin.
- Crainte que les prestations sociales pour les personnes handicapées baissent

## « Si on avait su? »

### 15. Paiements définitifs en 2008 par rapport à la simulation du troisième message

en millions de francs (+) charge, (-) allègement

N°	Canton	Total des paiements nets en 2008			
		définif	selon le 3e message	Différence	
				Différence par habitant	
1	VD	413748	487720	-73972	-33
2	GE	889349	863926	25423	26
3	LU	-328482	-537617	209135	-20
4	UR	-14728	-19732	4954	-10
5	SZ	44724	37295	7429	48
6	OW	42444	-58464	-100908	-183
7	SO	13934	33441	-19507	-31
8	GS	47473	-38978	86451	88
9	ZH	182733	177021	5712	33
10	FR	346734	345232	1502	3
11	SO	214737	202843	11894	20
12	BS	69362	37462	31900	64
13	BL	19310	23728	-4418	-18
14	SH	-12878	-30968	18090	-118
15	AR	-48317	-41738	-6579	-264
16	AI	-17988	-13926	-4062	-224
17	SG	28811	28771	40	2
18	GR	244430	244732	-302	-3
19	AG	329722	271883	57839	101
20	TS	-29701	-27272	-2429	-56
21	TI	-38401	27111	-65512	-176
22	VS	13983	13938	45	2
23	VS	443430	482013	-38583	-82
24	NE	147883	189471	-41588	-78
25	GL	241111	227274	13837	26
26	JU	-115133	-124437	9304	-146
	Total	2724473	2767754	-43281	

Les paiements compensatoires totaux en valeur nette diminuent de 44 millions de francs par rapport aux valeurs du troisième message sur la RPT, en raison de l'adoption de la compensation des cas de figure pour le canton de Vaud.

Vaud est donc confronté, par rapport aux données du troisième message, à un surcroît de charges dû aux paiements relevant de la péréquation horizontale des ressources. Au lieu d'avoir droit à un versement de 121 millions de francs net en 2008, il lui faudra déboursier 13 millions de francs.

