

Prise de position

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2020-2025 de la péréquation financière entre la Confédéra- tion et les cantons

Assemblée plénière du 21 juin 2024

1. Remarques générales

1 Le rapport du 15 mars 2024 sur l'évaluation de l'efficacité 2020-2025 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons montre que les objectifs fixés dans la loi fédérale sur la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (PFCC) ont été globalement atteints durant la période sous revue. Les gouvernements cantonaux partagent cette appréciation. D'une manière générale, la péréquation financière fonctionne bien. Le passage en 2020 à un système qui fixe un montant alloué aux compensations en fonction de règles précises et l'assortit d'une dotation minimale garantie par la loi a donné de bons résultats et accru la fiabilité du modèle.

2 Une minorité des gouvernements cantonaux¹ considèrent que les objectifs énoncés par la PFCC, en particulier à l'art. 2b sur la réduction des disparités, n'ont pas été entièrement atteints durant la période sous revue et que les écarts entre cantons à fort et à faible potentiel de ressources se creusent toujours plus.

3 La péréquation des ressources réduit d'environ un tiers les disparités entre les cantons en matière de capacités financières. En revanche, l'évolution à moyen et à long termes des disparités avant compensation dépend essentiellement de la conjoncture, disparités qui ont légèrement progressé au cours de la période de rapport. Il convient toutefois de souligner également un aspect positif : depuis la réforme de 2020, le dispositif compensatoire réagit directement à l'évolution des disparités. Il s'agit d'une amélioration notable par rapport à l'ancien système, où les Chambres fédérales fixaient la dotation des instruments de péréquation tous les quatre ans, montant ensuite reconduit automatiquement chaque année durant la période visée. Contrairement à certaines craintes, les paiements compensatoires n'ont pas stagné après la réforme. La dotation de la péréquation des ressources a augmenté de 217 millions de francs au total entre 2020 et 2024. Dans l'ensemble,

¹ Une position minoritaire figure dans la prise de position à condition qu'elle ait obtenu le soutien d'au moins six cantons.

l'évolution des indices des ressources depuis 2008 révèle que les disparités diminuent au milieu du classement, zone dans laquelle se situent la plupart des cantons. Dans le même temps, les disparités entre cantons aux potentiels de ressources les plus faibles et les cantons aux potentiels de ressources les plus forts ont augmenté sur la période considérée.

4

Dans un souci de stabilité, les gouvernements cantonaux se rallient à la position du Conseil fédéral qui propose de renoncer à une révision de la loi durant la période en cours et de procéder à des adaptations uniquement au niveau de l'ordonnance. La péréquation financière est une pièce maîtresse du fédéralisme qu'il faut à tout prix préserver. L'objectif premier des cantons est donc d'en assurer l'acceptation politique à long terme, une tâche ardue en raison des différences structurelles intercantoniales parfois considérables. Les explications ci-après portent sur plusieurs questions qui devront être réglées au niveau de l'ordonnance ou être approfondies dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2026-2029.

5 Une minorité des gouvernements cantonaux demandent que soit amélioré le cadre analytique d'évaluation de la dotation minimale. Il faudrait donc développer dès à présent une grille d'analyse afin de disposer d'une réponse technique et de confirmer que le niveau actuel de dotation minimale correspond effectivement aux besoins et aux charges à financer par les cantons. En cas de déséquilibre considérable tant concernant les disparités que le montant de la dotation, le Conseil fédéral devrait disposer, dans les limites d'un cadre déterminé, de la compétence de procéder à des adaptations en cours de période. Il s'agirait de mesures limitées dans le temps, clairement circonscrites, qui permettraient de répondre rapidement et ponctuellement à des cas spécifiques, sans modifier ni grever le système RPT.

2. Remarques thématiques

2.1. Péréquation des ressources

6 Les gouvernements cantonaux partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel il serait prématuré d'ouvrir un débat sur le taux de la dotation minimale après à peine quatre ans d'expérience. Inscrite en 2020 dans la PFCC, la dotation minimale garantie de 86,5 % remplace la valeur de référence de 85 % en vigueur jusqu'en 2019. Elle constitue le paramètre de pilotage central de la péréquation des ressources et repose sur un compromis entre les cantons, obtenu après d'intenses négociations. Le montant de la dotation minimale garanti par la loi est avant tout une question politique. Comme le montre le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, une appréciation selon des critères scientifiques objectifs se heurte à des limites étroites. La question devra néanmoins être reprise et analysée de près dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2026-2029.

7 Une minorité des gouvernements cantonaux constatent que les cantons à fort potentiel de ressources sont fortement incités à procéder à des améliorations alors que ce n'est pas le cas des cantons à faible potentiel de ressources. Cette situation risque toutefois de perdurer. Seuls quelques cantons sont parvenus à améliorer leur position. Il est à déplorer que le rapport ne propose pas d'alternatives réalistes.

8 Les gouvernements cantonaux se félicitent de la modification de la méthode de calcul des répartitions fiscales déterminantes mise en discussion par le Conseil fédéral et soutiennent l'orientation proposée pour l'adaptation de l'art. 21 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). Ces modifications permettront d'améliorer la méthode, car les répartitions fiscales dans le potentiel de ressources seront désormais calculées séparément pour les personnes physiques et les personnes morales, et non plus de manière très peu différenciée comme c'est le cas aujourd'hui ; par ailleurs, les bonifications en faveur d'autres cantons seront extrapolées à l'ensemble des recettes fiscales et pondérées selon un facteur unique. Dans ce cadre, la question du revenu des frontaliers doit en outre être réexaminée.

2.2. Compensation des charges

9 La méthode actuelle de pondération des indicateurs de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques engendre des résultats qui ne sont pas plausibles. Les gouvernements cantonaux sont donc favorables à la proposition pragmatique du Conseil fédéral qui entend inscrire dans l'OPFCC les pondérations moyennes des années 2021 à 2023 au lieu de les recalculer chaque année. Ils se félicitent par ailleurs de la recommandation de l'organe de pilotage politique de la péréquation financière consistant à examiner tous les indicateurs de la compensation des charges et leur pondération dans le rapport sur l'efficacité 2026–2029. La définition de la déclivité comme indicateur de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques devra également être discutée.

10 Les gouvernements cantonaux se rallient à l'avis du Conseil fédéral selon lequel il convient de ne pas modifier la manière de déterminer la dotation destinée à la compensation des charges selon l'art. 9 PFCC.

2.3. Compensation des cas de rigueur

11 Les gouvernements cantonaux soutiennent le point de vue du Conseil fédéral selon lequel il convient de maintenir la compensation des cas de rigueur et continuer à en réduire la dotation de 5 % par an. Élément clé de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2008, cet instrument a été décisif pour faire accepter le changement de système. En 2024, six cantons touchent des paiements au titre de la compensation des cas de rigueur.

2.4. Mesures d'atténuation temporaires

12 Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il respecte l'engagement pris dans son message du 28 septembre 2018 de continuer à utiliser en faveur les cantons, après leur expiration, les mesures temporaires visant à atténuer les conséquences financières du changement de système. Si ces mesures se justifient pendant la période transitoire, une prolongation illimitée n'est pas possible pour des raisons constitutionnelles. Il faut dès lors trouver une solution afin que ces moyens soient utilisés à long terme au profit des cantons. Les gouvernements cantonaux accueillent donc favorablement la proposition de l'organe de pilotage politique d'examiner l'utilisation de ces ressources dans le cadre d'un futur projet de désenchevêtrement des tâches.

13 Une minorité des gouvernements cantonaux demandent que les fonds fédéraux libérés soient affectés à l'augmentation de la dotation de la CCS. Ces fonds resteraient ainsi dans le système péréquatif et profiteraient tant aux cantons à faible potentiel de ressources qu'à ceux à fort potentiel. Comme le précise le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le taux d'indemnisation accordé à la CCS demeure inférieur à celui accordé à la CCG.

2.5. Contributions complémentaires

14 Les gouvernements cantonaux demandent que les retombées de la fin des contributions complémentaires soient analysées dans le prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité. En fonction des résultats, il s'agira d'examiner soit la prolongation des contributions complémentaires, soit l'intégration dans le système péréquatif de la contribution de 180 millions de francs financée par la Confédération.

2.6. Collaboration intercantionale assortie d'une compensation des charges

15 Les gouvernements cantonaux se félicitent de l'analyse approfondie de la collaboration intercantionale assortie d'une compensation des charges selon l'art. 48 de la Constitution fédérale. Le rapport sur l'efficacité de la péréquation financière confirme largement les travaux accomplis préalablement par la CdC. Il conclut que la collaboration intercantionale fonctionne bien dans l'ensemble et qu'elle apporte une contribution importante à l'efficacité d'une fourniture de prestations publiques adaptée aux besoins, réfrinant ainsi une centralisation excessive.

16 Le rapport fait état d'améliorations qui pourraient être apportées au calcul et à la fixation des compensations. Ces questions sont abordées par le commentaire actualisé ainsi que le nouveau guide pratique de la CdC sur l'accord-cadre pour la collaboration intercantionale assortie d'une compensation des charges (ACI), qui ont été adoptés lors de l'Assemblée plénière du 22 septembre 2023. Dans un souci d'équivalence fiscale, il

faut viser des compensations couvrant intégralement les coûts, associée à une participation à part entière des cantons. Les nouveaux instruments doivent aider les cantons, dans leurs futures négociations, à aménager la collaboration intercantionale assortie d'une compensation des charges de manière à se rapprocher autant que possible de cet objectif.

17 Une minorité des gouvernements cantonaux demandent que les flux financiers et la couverture des coûts à l'intérieur de la collaboration intercantionale assortie d'une compensation des charges soient calculés et présentés à intervalles réguliers afin d'accorder à ce pilier de la RPT la même transparence qu'à la péréquation des ressources et la compensation des charges.

18 Une autre minorité demande que des mesures concrètes soient développées afin d'indemniser l'intégralité des coûts des cantons fournisseurs de prestations et d'exclure les déductions forfaitaires au titre des avantages de site. Les éventuelles déductions seront quantifiées à partir de critères objectifs, sachant qu'il faudra éviter tout double comptage avec la péréquation des ressources.

2.7. Organe de pilotage politique et suivi du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

19 Sur proposition des gouvernements cantonaux, un organe de pilotage politique de la péréquation financière a été institué en 2019 avec des représentant·es de la Confédération, de la CdC ainsi que des cantons à fort et à faible potentiel de ressources. De l'avis des cantons, cet organe a fait ses preuves. Il permet de faire part, tout au long de la période de rapport, de considérations et d'appréciations politiques sur les sujets traités et renforce la collaboration partenariale entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons eux-mêmes. Il constitue un complément important aux de travail techniques, et contribue notamment à pérenniser l'acceptation de la péréquation financière.

20 Afin de garantir la poursuite à long terme de la collaboration au sein de l'organe de pilotage politique, les cantons se prononcent pour son intégration sous sa forme actuelle dans l'OPFCC. Ils souhaitent également que soient examinées l'interaction entre l'organe de pilotage politique et le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité ainsi que les tâches de ce dernier.