

Monsieur le Conseiller fédéral  
Hans-Rudolf Merz  
Chef du département fédéral  
des finances  
Bernernhof  
3000 Berne

Coire/Lucerne, le 9 octobre 2006 STA/peg  
G:\FDK\86\86\_02\Vern\_3.NFA-Botschaft\_fr.doc

**Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); prise de position sur le rapport final de l'organisation du projet concernant la détermination de la péréquation des ressources, la compensation des charges et des cas de rigueur ainsi que sur le projet d'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003 (remplace la prise de position du 22 septembre 2006)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Département fédéral des finances a, le 6 juillet 2006, ouvert la consultation sur le 3<sup>e</sup> message relatif à la RPT mentionnée ci-dessus, ainsi que sur l'ordonnance sur la PFCC. Les gouvernements cantonaux ont jusqu'au 13 octobre 2006 pour remettre leur prise de position.

Nous profitons de l'occasion pour nous exprimer à ce sujet.

**1. Péréquation des ressources / compensation des charges**

Pour la Conférence des directeurs des finances, il est important que la fixation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, ainsi que le montant de ces récipients de compensation reposent sur la mécanique de calcul qui a été soumise au peuple le 28 novembre 2004 par la votation constitutionnelle relative à la RPT. Le peuple a accepté à une grande majorité la modification de la constitution, ceci en connaissance des modifications des flux financiers que le système entraîne. Il nous semble que le calcul qui a été présenté au peuple doit être maintenu pour les premières années de la RPT et qu'il ne sera possible que lorsque l'on disposera du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité, de modifier tout au plus des orientations, ce qui, à ce moment-là, devrait alors être discuté à fond sur le plan politique.

Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur les promesses que la Confédération a faites aux cantons dans le cadre des négociations sur le programme d'allègement de 1998 pour leur concession à l'époque. La contribution que la Confédération est prête à fournir au-delà de la neutralité budgétaire doit être au moins de cette importance.

La compensation des cas de rigueur est nécessaire pour faciliter le passage de l'ancien au nouveau système de péréquation financière. Nous prenons acte du fait que la somme nécessaire pour la compensation des cas de rigueur est plus élevée que celle à laquelle on s'attendait. Les cantons payeront un tiers de cette somme.

La compensation des cas de rigueur qui s'avère plus élevée que prévue montre clairement que l'échelonnement des contributions versées par la Confédération en fonction de la capacité financière inscrite dans les différents domaines d'activité contient une incitation erronée qui incite en particulier les cantons ayant la plus faible capacité financière à pratiquer une politique financière unilatérale. Finalement, cela a mis les cantons ayant la plus faible capacité financière dans l'embarras financier, d'autant que la Confédération, dans le cadre de ses trais de mesure d'exonération fiscale, a réduit constamment ses subventions, et les a mis dans un rapport de dépendance. Nous sommes heureux que cela soit maintenant corrigé.

La compensation des cas de rigueur est, selon nous, nécessaire, ne serait-ce qu'en raison des incitations erronées existantes mentionnées du système. Il ne sera en effet pas possible aux cantons concernés de modifier en peu de temps leur comportement qui a été majoritairement influencé par la politique fédérale, de façon à pouvoir corriger rapidement les effets de l'ancien système. En ce sens, la somme plus élevée de la compensation des cas de rigueur est bien investie.

Le mode de calcul de la compensation des cas de rigueur est donné: ce qui est déterminant, c'est le bilan global 2004/2005. Une mise à jour de la compensation des cas de rigueur telle qu'elle est demandée n'est selon nous pas possible, étant donné qu'il n'y aura pas de bilan global 2008. Un mélange de différentes valeurs de référence et années de référence pour calculer la compensation des cas de rigueur ne serait, à notre avis, pas admissible.

## **2. Financement des routes**

Nous soutenons la réduction, proposée dans la consultation, de la part minimale légale revenant aux cantons sur les recettes de l'impôt sur les huiles minérales de 12 % aujourd'hui à 10 %.

Nous soutenons d'une manière générale la neutralité budgétaire multiple contenue dans le projet de consultation:

- pour le budget fédéral et les budgets cantonaux,
- pour les assurances sociales,
- pour le compte routier.

Un maintien du taux minimum des cantons sur les recettes de l'impôt sur les huiles minérales de la Confédération de 12 % aurait pour conséquence qu'une somme d'environ 75 millions de francs devrait être économisée sur d'autres instruments de la péréquation financière directe (péréquation des ressources ou compensation des charges). Il entrerait plus de fonds à affectation spéciale dans les budgets cantonaux, mais moins de fonds à affectation libre. Il est clair que cela ne correspond pas aux objectifs du projet, qui vise au renforcement de l'indépendance financière des cantons.

Accepter la demande de maintenir la part des cantons à 12 % signifierait également favoriser la route par rapport à d'autres domaines d'activité. Dans les autres domaines d'activité existant, les majorations de la capacité financière existante sont supprimées et les fonds sont transférés à la péréquation des ressources et la compensation des charges. La péréquation des ressources et la compensation des charges peuvent être librement fixées. Les cantons peuvent décider en toute indépendance à quoi ils veulent utiliser ces fonds. De nombreux autres domaines d'activité doivent donc également s'en sortir avec moins de fonds à affectation spéciale.

### 3. Dynamique des changements de flux financiers

La réforme des tâches entre la Confédération et les cantons entraîne des changements de flux financiers importants. La dynamique de ces changements a été analysée à plusieurs reprises. Nous pensons que les tâches qui vont aux cantons et celles qui sont transférées à la Confédération ont à peu près la même importance et une dynamique semblable, à l'exception d'un poste:

Nous déduisons des documents concernant la consultation que la dynamique des revenus de l'impôt fédéral direct est extrêmement élevée. La plus grande partie de la péréquation des ressources et de la compensation des charges d'environ 2,5 milliards de francs (estimation 2008) provient de la réduction de la part de l'impôt fédéral direct de 30 à 17 % (2086 millions de francs), alors que 417 millions de francs « seulement » proviennent du désenchevêtrement des tâches. Pour les cantons, cette constellation et cette dynamique sont problématiques. Cela peut être illustré à l'aide de l'évolution suivante:

Année du bilan global	Décharge de la Confédération découlant de la réforme des tâches	Décharge de la confédération découlant de la réduction de la part des cantons dans l'impôt fédéral direct de 30 à 17 %
1998/1999	670	1320
2001/2002	607	1541
2004/2005	635	1580
Estimation 2008	417	2086

Il ressort de la série de chiffres que le montant du désenchevêtrement a fortement diminué à l'expiration du temps et que d'autre part une forte dynamique est inhérente à l'impôt fédéral direct. Mais d'un autre côté, cela signifie également que les cantons remettent à la Confédération une grande partie des fonds dont ils pouvaient jusque-là disposer librement sur leur part de 13 % de l'impôt fédéral direct et ne reçoivent qu'une partie légèrement supérieure de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Si la dynamique de l'impôt fédéral direct devait se poursuivre comme au cours de ces dernières années, un moment serait prévisible où la perte de moyens librement disponibles provenant de l'impôt fédéral direct se recoupera avec le bénéfice provenant des nouveaux instruments de la péréquation financière directe.

L'une des conséquences est notamment que les cantons financièrement solides disposent, après la RPT, de moins de moyens financiers à affectation libre qu'auparavant, ce qui est regrettable, et qui va, dans le fond, à l'encontre des objectifs de la RPT. Tous les cantons doivent, après la RPT, disposer d'une plus grande liberté d'action financière, ce qui devrait être assuré par des moyens financiers librement disponibles.

Nous constatons également une dynamique différente dans les futures mécaniques d'adaptation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et dans l'évolution attendue du produit de l'impôt fédéral direct. La Confédération adapte la péréquation des ressources et la compensation des charges selon des formules qui sont moins dynamiques que le développement et l'effet de progression du barème de l'impôt fédéral direct. Nous nous rendons toutefois bien compte que le législateur fédéral, en procédant à des modifications de la LIFD peut naturellement influencer aussi le produit de l'impôt fédéral direct. Ceci concerne alors également la part des cantons restante de 17 % dans l'impôt fédéral direct.

Nous voulons, que les aspects dynamiques des instruments de la RPT soient analysés à l'occasion du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité et que l'on fasse des adaptations quand c'est nécessaire.

#### 4. Problèmes de transition

Nous attirons l'attention sur le fait que dans l'introduction de la RPT, différents principes sont utilisés pour la délimitation de dépenses et de recettes. En cas de même traitement, tel qu'il est proposé pour les paiements à terme échu et les postes à délimiter de l'AI, dans l'impôt fédéral direct, les impôts pour les années fiscales avant 2008 devraient être délimités par période comptable concernée, ce qui aurait pour conséquence d'une part qu'un double revenu de l'impôt fédéral direct pourrait être comptabilisé et d'autre part que le droit des cantons à 30 % des recettes fiscales pour les années avant 2008 subsisterait indépendamment de la date de paiement des bordereaux d'impôts. Les cantons sont conscients du fait que cette problématique n'a jamais été traitée pendant le déroulement actuel du projet et qu'une délimitation résolue par période comptable concernée de l'impôt fédéral direct dans les parts des cantons entraînerait pour la Confédération lors du passage à la RPT une double imposition supplémentaire d'environ 2 milliards de francs.

Nous sommes prêts à accepter le cofinancement proposé des paiements de l'AI à terme échu avec une part estimée pour les cantons de 245 millions de francs, parce qu'il s'agit là d'engagements de l'AI qui ont pris naissance selon l'ancien droit, qui doivent être financées selon l'ancienne clé.

Nous sommes également prêts à accepter le cofinancement des engagements à délimiter de l'AI dans les paiements subséquents de rente et les autres postes à délimiter dans les mesures individuelles avec un huitième ou 175 millions de francs. Les cantons participent ainsi, avec leur part légale actuelle de un huitième à tous les engagements existants effectifs et latents de l'AI au moment de l'introduction de la RPT.

Les calculs de ces deux postes doivent encore être vérifiés, afin que le montant puisse être définitivement fixé.

En ce qui concerne la charge nette restante de l'AI, nous attirons l'attention sur le fait qu'il ne s'agit pas là d'un problème de la RPT, parce que de tels engagements à terme échu de l'AI existent déjà aujourd'hui, qui, dans une comptabilité par période, devraient apparaître. A l'introduction de la RPT, ces engagements seront rendus publics. C'est pourquoi, pour l'assainissement de l'AI, des solutions doivent être recherchées en dehors du projet de RPT. On peut ce faisant signaler que grâce au désenchevêtrement des tâches qui s'effectue avec la RPT, l'AI profitera à 5/8<sup>e</sup> au lieu de 4/8<sup>e</sup> seulement jusque-là du succès des mesures déjà prises et restant éventuellement à prendre pour réduire les dépenses de l'assurance.

Nous ne voyons à ce sujet aucune autre marge de manœuvre: en étant prêts à prendre en charge leur part d'un huitième aussi bien des engagements à terme échu que des paiements subséquents de rente et autres postes à délimiter, les cantons remplissent leur obligation légale de cofinancement concernant les engagements existants au moment de l'introduction de la RPT de l'AI.

C'est pourquoi les cantons rejettent aussi bien la solution du prêt qui a été discutée que la prise en considération d'intérêts dans le bilan global.

D'un autre côté, la CDF s'attend à ce que les mêmes principes soient appliqués pour l'impôt fédéral direct que pour les contributions AI à terme échu et les engagements à délimiter. Les parts des cantons et de la Confédération dans l'impôt fédéral direct doivent en conséquence être délimitées par période. Cela signifie que sur tous les impôts rentrants à compter du 1<sup>er</sup> janvier, pour les années fiscales 2006 et antérieures, il doit encore être laissé aux cantons 30 % au lieu de 17 %. Cela correspond à la solution proposée pour les arrérages de rente et les autres postes à délimiter dans les prestations individuelles de l'AI.

## 5. Conventions de programmes

La mise en œuvre des conventions de programmes n'avance, à notre connaissance, que lentement. Les travaux préparatoires au niveau de la Confédération et des cantons ne sont pas assez avancés pour que l'on puisse s'attendre à ce que les nouveaux instruments puissent avoir de l'effet sur tout le territoire dans les 15 domaines d'activité concernés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008. En droit cantonal, des ajustements légaux doivent encore être effectués dans la plupart des cantons pour les conventions de programmes. Cela prend du temps. En outre, dans de nombreux domaines d'activité, des conventions de programmes doivent également être passées avec des tiers participants, ce qui exige un processus de négociation de plusieurs années. C'est pourquoi nous craignons que, dans de nombreux domaines, soit pour l'ensemble du territoire soit pour certains cantons, l'instrument des conventions de programmes ne puisse pas encore être utilisé et qu'il se produise dans ces domaines d'activité un arrêt pendant un an, voire même pendant deux ans. En droit fédéral, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les dispositions légales actuelles pour le subventionnement individuel des dépenses n'existeront plus.

Nous considérons cette situation comme problématique. Financièrement, la Confédération fera des économies en 2008, étant donné qu'elle n'aura plus à effectuer des allocations de subsides selon l'ancien droit, mais que les nouvelles conventions de programmes n'auront pas encore d'effet. Certains domaines pourraient subir des dommages si l'exécution des tâches était arrêtée pendant une ou plusieurs années. Une Task Force commune devrait, selon nous, être mise en place, pour mettre sur pied formellement et matériellement l'instrument des conventions de programmes et les mettre le plus vite possible en application. Certains accomplissements doivent avoir lieu dès 2007.

## 6. Assurance de la qualité du potentiel des ressources

Notre conférence a constitué un groupe de projet dans lequel le DFF est également représenté. Elle a en outre, au sens d'une inspection, confié une mission à une entreprise extérieure, qui effectue sur place les contrôles nécessaires. Nous attachons une grande importance à l'assurance de la qualité du potentiel de ressources et des autres paramètres utilisés dans la RPT. Les données doivent être au-dessus de tout soupçon, autrement, l'acceptation de la RPT est en danger.

Nous vous demandons d'étendre l'assurance de la qualité qui est provisoirement limitée à l'indice des ressources, à tous les instruments de la péréquation financière. Nous sommes tout disposés à collaborer à des travaux en ce sens, la responsabilité du dossier devant cependant appartenir à la Confédération, l'exécution de la PFCC entrant dans le domaine d'activité de l'autorité exécutive de la Confédération.

Nous vous prions d'agréer, monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

**CONFÉRENCE DES DIRECTRICES  
ET DIRECTEURS CANTONAUX  
DES FINANCES**

La présidente:

Le secrétaire:

Dr. Eveline Widmer-Schlumpf

Kurt Stalder

**Copie:**

- à la CdC
- aux directrices et directeurs des finances des cantons