

Genève doit trouver 90 millions pour remédier aux effets dévastateurs de la nouvelle péréquation financière intercantonale !

Pourquoi une péréquation financière ?

En 1959, une péréquation financière, sorte de nouveau pacte de solidarité confédérale, a été mise en place afin de réduire les disparités entre cantons, certains des 26 cantons et demi-cantons connaissant des difficultés économiques. Une partie de la rétrocession de la part cantonale à l'impôt fédéral direct est affectée à cette péréquation financière. Huit cantons supposés riches soutiennent les cantons à faible capacité financière et la Confédération est chargée de veiller à l'équilibre financier général. Le système actuel est jugé toutefois insuffisant et contient des incitations inopportunes. En effet, seuls 15 % environ des montants consacrés à la péréquation financière répondent effectivement à un objectif de redistribution. Dans le régime actuel, la plupart des subventions fédérales sont liées à la capacité financière des cantons. Elles sont affectées à des tâches spécifiques et doivent être complétées par des prestations financières des cantons. Elles aboutissent souvent à des allocations insatisfaisantes et à un usage inefficace des ressources. Après 45 ans d'activité, on s'est aperçu que cette péréquation était devenue ingérable et aggravait malgré elle les disparités au lieu de les réduire, ce qui était évidemment un peu dérangent ! Le système devait, en conséquence, être amélioré.

La Suisse multiculturelle d'aujourd'hui ne se gouverne plus avec une logique unique : plusieurs logiques et vérités coexistent. Ainsi, l'actuelle péréquation financière, obéissant à une approche basée sur les coûts devenue obsolète, devra obéir désormais à la logique plus moderne des prestations. L'ancienne formule incitait les cantons à présenter des projets aussi onéreux que possible pour obtenir un maximum de subventions - le corollaire étant que les cantons économes étaient défavorisés. De plus, le système englobait plus d'une centaine de mesures de financement disparates.

Une nouvelle péréquation financière a donc été mise sur pied qui cherche à corriger la situation en instaurant un système gérable, transparent et rationnel: à chaque objectif correspond un seul instrument spécifique. Le potentiel de ressources a été défini comme étant la somme des revenus et fortunes imposables des personnes physiques et des bénéficiaires des personnes morales. Sur cette base, il a été établi que les cantons à fort potentiel et la Confédération alimenteraient un pot dont profiteront les cantons moins dotés. Ceux-ci en feront un usage libre. Pour arriver à un résultat équilibré, il a cependant fallu recourir à des mécanismes de compensation liés à la topographie (structure de l'habitat, altitude, déclivité du terrain), à la socio-démographie (importance de l'aide sociale, nombre de personnes âgées, nombre d'étrangers établis, charges des grandes villes) et aux situations particulières, nommées «cas de rigueur», découlant du passage à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Pour mesurer les ressources exploitables fiscalement, le nouvel indice des ressources s'appuie sur *l'assiette fiscale agrégée* (AFA). L'AFA indique sous forme de coefficient tant la somme des revenus et de la fortune imposables des personnes physiques que la somme des bénéficiaires des personnes morales. L'indice des ressources d'un canton découle du rapport entre son AFA par habitant et l'AFA suisse par habitant.

Cette réforme entraîne d'importantes modifications sur le plan financier et requiert la création de trois fonds. Le premier concerne la redistribution des ressources. Les cantons à fort potentiel économique versent environ 1,3 milliard aux cantons moins dotés. Une contribution

d'environ 1,8 milliard est ajoutée par la Confédération. Un deuxième fonds, entièrement financé par la Confédération, compense les charges dues à une topographie difficile ou à une structure socio-démographique défavorable. Celle-ci lui alloue 690 millions. Enfin, un troisième fonds, doté de 420 millions, est destiné à atténuer les «cas de rigueur», pour compenser le passage à la nouvelle péréquation des cantons fortement touchés par le changement de système. Les deux tiers de celui-ci sont financés par la Confédération, le tiers restant par les cantons contributeurs. Tous les cantons participent, mais le système profite à onze cantons, dont le Jura, Fribourg, Vaud (mais qui risque de basculer bientôt du côté des contributeurs), Neuchâtel et le Valais. La compensation des cas de rigueur est comprise comme une aide temporaire en vue de la transition et n'est donc pas une composante du nouveau système de péréquation. L'exercice ne sera donc pas entièrement neutre financièrement pour la caisse fédérale, mais, sans sa contribution, la réforme n'avait aucune chance d'aboutir.

90 millions à trouver

Les gouvernements cantonaux sont favorables dans l'ensemble à cette réforme. Seuls Zoug, Schwyz et Nidwald, trois cantons contributeurs, se sont opposés à la RPT lors de la votation populaire de novembre 2004. Les huit cantons contributeurs (dont Genève, Zurich, les deux Bâle et le Tessin) ont par la suite mis en place un groupe de travail dont l'objectif est de rechercher les points de convergences dans l'appréciation de la RPT.

Le 28 novembre 2004, les Genevois ont accepté cette nouvelle péréquation par 56% de «oui». Durant la campagne qui a précédé la votation, on avait insisté sur les trois milliards d'économie que la réforme était censée apporter aux collectivités publiques, or la RPT est budgétairement neutre pour la Confédération et les cantons pris dans leur ensemble. Les coûts, notamment organisationnels et en personnel, de la transposition de la RPT sur le plan cantonal n'étant pas compris dans le bilan global, on sait aujourd'hui que l'économie annoncée n'a même jamais existé et elle a évidemment disparu avec la fin de la campagne !

Le nouveau système de péréquation est en effet lié à de nouveaux instruments et il se caractérise par :

- Une nouvelle redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons. Certaines tâches (routes nationales, prestations individuelles AI) seront entièrement du domaine fédéral, d'autres en revanche (institutions pour personnes handicapées, formation spécialisée etc.) entièrement du domaine cantonal.
- Un renforcement de la collaboration intercantonale. Le nouveau système encourage l'autonomie cantonale dans neuf domaines d'activité : les institutions pour handicapés, la médecine de pointe et les cliniques spécialisées, les universités, les hautes écoles spécialisées (HES), les institutions culturelles d'importance suprarégionale, les transports en agglomération, la gestion des déchets, l'épuration des eaux, l'exécution des peines et des mesures. Sont venus s'ajouter, suite à la votation de mai 2006, certains éléments relatifs à l'instruction publique (harmonisation). Cette collaboration élargie sera inscrite dans des conventions intercantionales dont les bases figurent dans *l'accord-cadre intercantonal* (ACI). Cet accord a été adopté le 24 juin 2005 par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) en vue de sa ratification par les cantons. Il entrera en vigueur dès que 18 cantons l'auront signé.

Le 8 septembre 2004, le Conseil d'Etat genevois estimait que cet accord était une étape indispensable dans la mise en œuvre de la réforme. En tant que fournisseur de prestations aux cantons voisins, le canton de Genève voit dans l'ACI un instrument précieux favorisant la mise en place effective de nouvelles formes de collaboration intercantonale avec

compensation financière (la compensation des charges est l'un des éléments les plus intéressants de cet accord-cadre). Le Conseil d'Etat accepte en conséquence l'ACI, sous réserve de quelques amendements touchant principalement aux procédures de décision, de participation et de contrôle au sein des organismes communs, ainsi que la procédure de règlement des différends. Le Grand Conseil sera également appelé à le ratifier. Il reviendra à ce dernier d'étudier le rapport entre cet accord et un autre dispositif relatif à la mise en place de conventions intercantionales, la Convention des conventions. Signée en 2002 entre tous les cantons romands, celle-ci prévoit une participation plus large des parlements cantonaux à la conclusion de conventions intercantionales (consultation d'une commission interparlementaire avant la signature d'une convention intercantonale). Le Grand Conseil a toutes les raisons d'être méfiant vis-à-vis de cet accord, car la perte de souveraineté des parlements dans les neuf domaines cités est réelle. Les lois fédérales, jusqu'alors édictées démocratiquement, seront remplacées par un système de conventions rédigées par les Conseils d'Etat. Les législatifs ne pourront plus qu'entériner ou refuser les propositions de l'exécutif.

Le 2 février 2005, le Conseil d'Etat - sans remettre en question les principes préconisés par la RPT - estimait que certaines propositions du projet devaient encore être complétées de façon à trouver des solutions qui combinent la philosophie, les instruments de la RPT et les contraintes opérationnelles dans certains types de tâches. Il estimait, par exemple, que la proposition de regrouper la reconstruction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des routes nationales sous la responsabilité unique de la Confédération était contestable. De même, des réserves étant émises concernant les modifications touchant à l'assurance-chômage obligatoire, le Conseil d'Etat informait le Conseil fédéral que, tout en soutenant le dossier, il suivrait cet élément avec attention, n'étant pas persuadé de sa neutralité budgétaire, compte tenu des informations actuellement à disposition. Il était également réservé au sujet d'autres domaines, comme ceux des prestations collectives AI, des subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour, des prestations complémentaires et de l'exécution des peines et mesures. De nouvelles discussions devront être engagées entre la Confédération et les cantons avec pour objectif de trouver des solutions plus adaptées à l'intérêt de ceux-ci.

C'est surtout dans le domaine des institutions pour handicapés que cette réforme a provoqué la colère des organisations syndicales. D'une part, les mesures d'intégration et de soins pour handicapés, d'un montant de 2 milliards, devaient être prises en charge par les cantons, d'autre part, la Confédération cherchait à abolir parallèlement les contributions cantonales à l'assurance-invalidité. Dans le climat d'austérité actuel, ces nouveaux transferts de charges étaient particulièrement malvenus et faisaient planer de graves menaces en matière de soutien aux handicapé-e-s, soutien passé au laminoir des programmes d'économies à la fois fédéraux et cantonaux !

L'infographie sur la capacité financière des cantons pour la période 1998-2002 montre que, parmi les cantons représentés au sein de l'URT, Genève est à la fois le canton le plus endetté de Suisse, avec 13 milliards de dettes, et le seul canton contributeur romand, les cinq autres étant bénéficiaires ! Genève est le second contributeur net après le canton de Zurich.

Si l'on appliquait le même système au niveau de la perception des impôts des personnes physiques (c'est-à-dire la taxation du potentiel économique et non de la richesse réelle), il est certain que certains chefs d'entreprise et anciens conseillers fédéraux verraient leur facture d'impôts considérablement augmenter !

Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, affirmait, le 15 novembre 2004, dans sa conférence à ***L'Institut National Genevois***, que le canton de Fribourg recevrait de cette nouvelle répartition 44 millions, Vaud et le Valais 36 millions chacun, Neuchâtel 14 millions et le Jura 11 millions. Genève en revanche devrait verser un million de plus qu'aujourd'hui.

Les calculs de modélisation du Département fédéral des finances ainsi que le rapport de notation de Standard & Poor's 2005 confirmaient que l'impact de cette réforme serait relativement neutre pour le Canton de Genève. L'introduction de la RPT, y compris la compensation des cas de rigueur, entraînerait pour le canton de Genève une charge supplémentaire ne devant pas dépasser le million de francs, les sommes réelles dépendant bien sûr de la situation du moment.

Coup de théâtre durant l'été 2006, les cantons sont informés des résultats du bilan global 2004/2005, qui vient d'être calculé. Le canton de Genève sait aujourd'hui que cette facture s'élèvera non pas à un, mais à 90 millions ! Il ne s'agit toujours que d'estimations; les chiffres définitifs ne seront pas communiqués avant mi-2007. A noter que le nouveau bilan global 2004/2005 inclut les revenus provenant de l'imposition à la source, ce que ne faisait pas le précédent bilan 2000/2001, ce qui explique partiellement le "bond en avant" de Genève, les effets des revenus de l'imposition à la source sur le potentiel des ressources étant exponentiels et particulièrement sensibles dans les cantons frontaliers comme Genève, Bâle ou le Tessin. La Réforme de la péréquation financière entrant en vigueur début 2008, un nouveau casse-tête s'ajoute à l'horizon pour le gouvernement genevois chargé de retrouver des comptes équilibrés. Les nuages s'amoncellent dans le ciel des finances publiques ! Il y a fort à parier que les fonctionnaires seront, à nouveau, mis à contribution pour régler une partie des frais de cette solidarité confédérale.

Une réforme qui s'inscrit dans une approche concurrentielle de sous-enchère fiscale

Il est à craindre par ailleurs que la généralisation des politiques de sous-enchère fiscale finisse par porter atteinte aux bienfaits de cette nouvelle péréquation financière et à la capacité contributive de tous les cantons. Lors de sa séance du 20 janvier 2006, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a critiqué les initiatives prises par certains cantons dans le domaine de la fiscalité. Elle a notamment relevé les dangers potentiels que ce genre de mesures représentait pour les cantons faibles, ainsi que les problèmes importants que pouvait poser une concurrence sauvage en regard de l'évolution des ressources financières. Le risque de ne plus être à même de financer les services de base à la population effraie plusieurs conseillers d'Etat responsables des finances. Ceux-ci relèvent les disparités importantes des charges à assumer. Certains cantons romands condamnent actuellement ce type de concurrence sauvage. Ils craignent que ce climat de rivalité nuise à la solidarité et aux bonnes relations au sein de la Confédération.

La RPT impliquerait également, dans la plupart des cantons, une adaptation de la péréquation financière intercommunale et une nouvelle répartition des compétences entre canton et communes qui varie fortement d'un canton à l'autre en Suisse. A Genève, par exemple, canton-ville par excellence, les services publics sont pour une large part gérés par le canton; les municipalités genevoises, qui perçoivent 25% des impôts, n'ont à leur charge que 18% des dépenses publiques locales, contre une moyenne de 39% pour l'ensemble des cantons !

En vue de l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, les cantons, tout comme la Confédération, doivent procéder à l'adaptation de lois, à

des modifications de procédures et à des corrections budgétaires ainsi que résoudre des problèmes de transition.

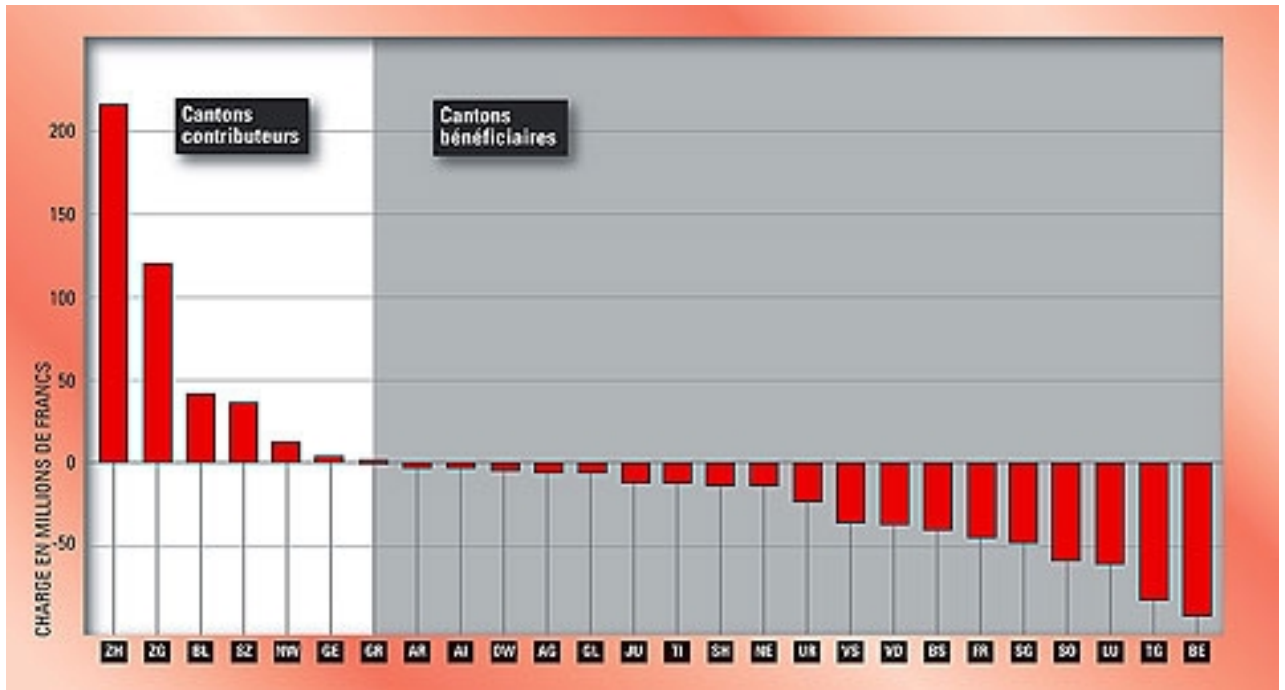
Ceux-ci devront créer, au sein de leur législation, les bases nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches et des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Les modifications touchant les flux financiers devront figurer dans les plans financiers et les budgets au moment de l'entrée en vigueur de la RPT.

En principe, chaque canton est responsable de la mise en œuvre de la RPT sur son territoire. Tous les cantons ont ainsi attribué cette tâche à une organisation de projet et désigné les personnes de contact compétentes. Pour aider les cantons dans cette tâche, le secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux a rédigé un "manuel" concernant la mise en œuvre de la RPT dans les cantons.

Les répercussions financières de la mise en œuvre de la RPT doivent être inscrites au budget 2008. Sous réserve de modifications des propositions de mise en œuvre par le Parlement cantonal, elles seront connues, compte tenu des projets d'ordonnance, au 2e trimestre 2007. Il faut également que la Confédération ait décidé d'ici-là du traitement des problèmes transitoires technico-financiers.

Le 29 juin 2005, le Conseil d'Etat genevois a constitué un groupe de projet interdépartemental chargé de piloter, de coordonner et d'organiser au niveau cantonal cette importante réforme. Ce groupe de projet est composé d'un représentant de chacun des départements, de la Direction du budget et de la planification financière, de la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat et du Service du Grand Conseil. Il est placé sous la direction de la Cellule d'expertise financière du Département des finances. Ce groupe a pour objectifs de préparer la mise en œuvre de la RPT dans le canton, de faciliter le traitement des dossiers touchant plusieurs départements et de rechercher des solutions cohérentes et coordonnées et de veiller à l'avancement des travaux législatifs au sein des départements. Il suit également l'évolution du projet sur le plan fédéral, répond aux consultations de la Confédération à ce sujet, prépare la ratification de l'accord-cadre intercantonal par le Grand Conseil et veille à la planification financière et budgétaire.

Les montants approximatifs des paiements - positifs et négatifs - à effectuer dans le cadre de la péréquation des ressources, des fonds de compensation des charges et de compensation des cas de rigueur peuvent être tirés du 3e message RPT, lequel sera disponible mi-2006. Les montants définitifs seront connus après l'élaboration de l'ordonnance par la Confédération, fin 2006 et l'adoption de l'ensemble de ces dispositions par le Parlement fédéral mi-2007.



Il faut corriger la péréquation ! L' Incidence financière qu'aurait eu la nouvelle péréquation intercantonale en 2001-2002, en millions de francs selon les projections.



Le Conseil d'Etat accueillant le cirque Knie afin de parfaire son numéro de jonglage budgétaire !