PÉRÉQUATION FINANCIÈRE : ATTEINTE AU FRAGILE ÉQUILIBRE DU SYSTÈME

DANS LE CADRE DE SON PROGRAMME D'ALLÉGEMENT BUDGÉTAIRE 2027 SOUMIS AU PARLEMENT, LE CONSEIL FÉDÉRAL MODIFIE LES RÈGLES DU JEU DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE EN SUPPRIMANT UNE DOTATION DE 140 MILLIONS DE FRANCS, VERSÉE À TITRE DE COMPENSATION DES CHARGES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES (CCS). CETTE DÉCISION UNILATÉRALE, HORS DE TOUTE ANALYSE ET DISCUSSION ENCADRÉES SUR LA PÉRÉQUATION INTERCANTONALE, MENACE SÉRIEUSEMENT L'ÉQUILIBRE DU SYSTÈME PÉRÉQUATIF ET DOIT ÊTRE REJETÉE.

Système basé sur un compromis récent

Jusqu'en 2020, la dotation minimale accordée au titre de la péréquation des ressources aux cantons à faible potentiel se basait sur un objectif visé de 85%, sans garantie minimale. Avec la révision de la loi fédérale dédiée (PFCC), le Parlement a décidé d'un changement de paradigme. Désormais, une dotation minimale à hauteur de 86,5 % de la moyenne suisse pour le canton avec le plus faible potentiel de ressources, est garantie par la loi. En contrepartie, les Chambres fédérales ont décidé de relever de 140 millions la compensation des charges socio-démographiques et d'ajouter des cas de rigueur pour les cantons à faible potentiel de ressources. Ce compromis équilibré est le fruit d'âpres discussions entre la Confédération et les cantons, qu'ils soient bénéficiaires ou contributeurs.

La CCS, qu'est-ce que c'est ?

Les zones urbaines attirent comparativement davantage de personnes âgées ou nécessiteuses et d'étrangers que les autres zones. Or, ces groupes sociaux peuvent occasionner des charges supérieures à la moyenne, notamment dans le domaine de la santé, de la prévoyance sociale et de l'intégration. Les centres urbains sont également confrontés à des coûts supérieurs du fait de leur rôle économique, culturel et social. Ils doivent par exemple assumer des coûts en matière de sécurité publique et d'infrastructure, inhérents aux zones à forte densité d'habitat ou de places de travail (surcoûts de proximité). Selon le rapport d'efficacité de la péréquation financière actuel, la compensation des charges socio-démographiques (CCS) ne couvre respectivement qu'environ 14 % et 5,5 % des charges démographiques et des charges des centres urbains, ce qui est nettement inférieur au taux de couverture de la compensation des charges géo-topographiques qui se monte à environ 30%.

Suppression arbitraire...

Dans son programme d'allégement budgétaire 2027, le Conseil fédéral prévoit d'amputer les montants versés au titre de la CCS à hauteur de 140 millions de francs annuels. Revenant ainsi sur un élément clé du compromis de 2020 et décidant unilatéralement de la suppression d'un pan essentiel à l'équilibre du système, avec une coupe qui correspond à environ 25% des montants engagés dans la CCS. Ceci alors que la dotation au fonds socio-démographique est déjà largement sous-dotée, avec un taux de couverture des charges nettement inférieur à celui prévalant pour les charges géo-topographiques. Cette coupe est dirigée à l'encontre de dix cantons, à savoir Zurich, Bâle-Ville, Vaud, Genève, Zoug, Schaffhouse, Tessin, Valais et Neuchâtel (base provisoire pour 2026).

...et redistribution incohérente

En contrepartie, le projet prévoit de redistribuer une partie des montants amputés, à savoir 60 millions de francs annuels, aux cantons dont l'indice des ressources est inférieur à 75 points (base provisoire pour 2026 : Berne, Uri, Glaris, Fribourg, Soleure, Valais, Jura), ceci pendant cinq ans. En outre, le Conseil fédéral a également décidé d'utiliser cette coupe dans le CCS pour verser au canton du Jura une contribution supplémentaire de 13 millions de francs par an pendant cinq années, pour compenser l'impact sur la péréquation du transfert de la commune de Moutier depuis le Canton de Berne. Ce transfert inapproprié, issu du fonds censé atténuer l'ampleur des socio-démographiques directement vers les cantons bénéficiaires, est contraire à toute logique péréquative et à la séparation entre la péréquation des ressources (redistribution des ressources afin de réduire les disparités économiques) et la compensation des charges excessives. Cette action revient à augmenter implicitement la dotation minimale garantie. De plus, le taux de couverture des charges socio-démographiques excessives continue d'être réduit, alors qu'il est déjà faible en valeur absolue et nettement inférieur à celui des charges géo-topographiques.

Volte-face du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux ont adopté en 2024 le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière 2020–2025. Dans ce rapport, ils conviennent que le système actuel fonctionne bien, atteint les buts fixés par la Constitution et la loi, et constatent que la réforme entrée en vigueur en 2020 a fait ses preuves. Ceci en arrivant à la conclusion que la loi ne doit pas être modifiée. Les travaux du groupe d'efficacité de la RPT, composé de représentants des cantons et de la Confédération, sont en cours pour la période 2025-2029. Sa mission, selon le processus établi, étant de proposer d'éventuelles adaptations d'ici à 2029, pour une entrée de vigueur en 2030, après décision des Chambres fédérales. Que le Conseil fédéral fasse volte-face et propose une modification aussi fondamentale des équilibres de la péréquation, en marge du processus d'évaluation institutionnalisé et sans analyse étayée, est hautement problématique.

Règles du jeu à respecter

Avec la réforme de 2020, la dotation des fonds pour la péréquation des ressources est désormais notamment déterminée par l'ampleur des disparités. Ces disparités ont progressé au cours des dernières années, et la Confédération considère qu'elle ne doit pas verser davantage pour l'ensemble du dispositif. Or, la problématique est la même pour les cantons contributeurs : l'augmentation des disparités implique qu'ils versent davantage aux cantons bénéficiaires. Les cantons contributeurs acceptent néanmoins de leur côté à ce stade les règles du jeu qui visent un objectif de réduction des disparités.

Volonté de diviser les cantons

A travers sa mesure d'économie, le Conseil fédéral met à mal le fragile équilibre du dispositif péréquatif entre les cantons et avec la Confédération. Il dévalorise par ailleurs le dialogue paritaire constructif qui permet d'évaluer le système à travers les rapports d'efficacité qui couvrent des périodes pluriannuelles. Ce dialogue, qui doit veiller à considérer les intérêts de tous les cantons, bénéficiaires ou contributeurs, est désormais menacé. En prétéritant à nouveau les cantons qui font face à des charges socio-démographiques élevées au profit de ceux dont l'indice des ressources est le plus faible, le Conseil fédéral affiche une volonté de division des cantons. Cette manœuvre fragilise clairement la solidarité intercantonale qui constitue le socle de notre système fédéraliste.

La péréquation financière en deux mots

La péréquation financière englobe la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation temporaire des cas de rigueur. La péréquation des ressources, alimentée par la Confédération et les cantons contributeurs, vise à corriger les disparités économiques qui existent entre les cantons en matière de capacité financière. La compensation des charges, financée par la Confédération, a quant à elle pour objectif de compenser partiellement les charges excessives des cantons pénalisés par des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Enfin, les cas de rigueur permettent d'atténuer temporairement, pour les cantons bénéficiaires, les effets des réformes du système. La péréquation financière fait l'objet d'une évaluation conjointe entre Confédération et cantons, tous les quatre ans, afin d'évaluer l'efficacité du système et, le cas échéant, proposer des ajustements.

Perspectives incertaines

Si la coupe dans la CCS, qui brise le compromis entré en vigueur en 2020 est acceptée par le Parlement, il faudra s'attendre à ce que le débat sur le montant de la dotation minimale garantie, voire le maintien des fonds pour cas de rigueur soient à nouveau ouvert. Avec tous les risques qu'une réouverture de la loi comporte. Les cantons contributeurs ne peuvent imaginer qu'un pan aussi important de l'équilibre du système péréquatif soit amputé de la sorte sans qu'un rééquilibrage plus large ne soit nécessaire.

En conclusion...

La Conférence des cantons contributeurs rejette la réduction de la compensation des charges socio-démographiques. Il regrette une décision unilatérale du Conseil fédéral, hors de toute analyse et discussion encadrée sur la péréquation financière, qui fragilise l'ensemble d'un système qui a fait ses preuves.