

Date de dépôt: 15 novembre 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la réforme de la
péréquation financière et de la répartition des tâches entre la
Confédération et les cantons (RPT) dans le canton de Genève

	Page
Préambule	3
1. La RPT : objectifs, instruments et échéances	5
1.1 Introduction	5
1.2 Les objectifs de la réforme	5
1.3 Les instruments de la réforme	6
1.4 Les bases juridiques de la RPT	7
1.5 Historique et prochaines échéances	8
1.6 Organisation de projet au sein de l'administration	9
2. Le nouveau système de péréquation	10
2.1 Péréquation des ressources	11
2.2 Compensation des charges	12
2.3 Compensation des cas de rigueur	12
3. Les nouveaux modes de collaboration avec la Confédération	13
3.1 Le désenchevêtrement des tâches	13
3.2 Les conventions-programmes	27
3.3 L'accord-cadre intercantonal (ACI)	28
4. Problèmes majeurs pour Genève	29
4.1 Bases de calcul de l'indice des ressources	29
4.2 Transitoires AI et IFD	32
4.3 Compensation des charges	33
4.4 Compensation des cas de rigueur	34
5. Les enjeux pour Genève	35
5.1 Enjeux institutionnels et politiques	35
5.1.1 Enjeux institutionnels au plan intercantonal	35
5.1.2 Enjeux institutionnels au plan intracantonal	35
5.1.3 Enjeux politiques	36
5.2 Enjeux organisationnels	36
5.3 Enjeux financiers	37
5.4 Impacts législatifs	38
Conclusion	39

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 28 novembre 2004, le peuple et les cantons suisses approuvaient à une large majorité, en votation populaire, le cadre général de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (ci-après RPT). Cette réforme, importante et complexe, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2008, aura nécessité plusieurs années de travaux portant sur ses divers aspects institutionnels, juridiques et financiers. Les deux premières phases du projet, relatives à la modification de la Constitution suisse, à la loi sur la péréquation et aux nombreuses adaptations législatives fédérales sont désormais achevées. La troisième et dernière phase, relative à la dotation des instruments de péréquation, est en cours. A l'issue de la consultation, le Conseil Fédéral doit adopter son 3ème message à fin novembre 2006. Le vote final du parlement fédéral est prévu en juin 2007.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat vous adresse le présent rapport relatif à la mise en œuvre de la RPT dans notre canton.

Préambule

Il y a moins d'un an, lorsque le nouveau Conseil d'Etat prenait ses fonctions, la RPT apparaissait avant tout comme un volumineux dossier dont la mise en application allait induire un certain nombre d'impacts importants, notamment sur le plan des adaptations législatives nécessaires à l'échelon cantonal et sur celui des répercussions qu'aura le nouveau système sur la répartition des tâches et des moyens entre la Confédération, le canton et ses communes ainsi que sur les relations intercantionales.

Une année auparavant, le cadre général du projet avait été approuvé par le peuple et les cantons suisses. A Genève - malgré un taux d'approbation nettement inférieur à la moyenne nationale - le peuple avait également validé cette réforme, présentée comme nécessaire et rationnelle. Une réforme dont le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz s'était plu à souligner publiquement, deux semaines avant la votation, qu'elle n'impliquerait pour notre canton qu'une augmentation de CHF 1 million au fonds de péréquation.

Entre-temps, le contexte a passablement évolué et c'est un euphémisme que de le formuler ainsi. Comme vous le savez, les nouvelles projections élaborées depuis lors par l'administration fédérale font apparaître que la contribution de Genève se serait élevée à près de CHF 90 millions

supplémentaires par année si la RPT avait été introduite au cours des années de référence 2004/2005.

Le 11 octobre dernier, dans le cadre de la dernière consultation fédérale relative à la RPT (3^{ème} message relatif aux contributions au fonds de péréquation des ressources et à celles destinées à la compensation des charges), le Conseil d'Etat a fait part à l'exécutif fédéral de son vif mécontentement relatif à l'évolution du dossier. Sont notamment en cause, la manière injuste dont est calculé l'indice des ressources cantonales, incluant les travailleurs frontaliers soumis à l'impôt à la source, ainsi que les taux envisagés en ce qui concerne la répartition des contributions aux charges dites « socio-démographiques » et « géo-topographiques ». Ces éléments sont rappelés et développés au chapitre 4 ci-dessous.

Formellement, le présent rapport adressé à votre Conseil n'a pas pour vocation d'être le réceptacle du mécontentement et des inquiétudes de notre gouvernement. Ce rapport a pour but de faire le point devant vous sur les importantes mesures d'application qu'il s'agit de mettre en place dans notre canton et sur les impacts concrets qu'il convient d'évaluer précisément et d'intégrer au calendrier, en vue d'une mise en vigueur de la RPT en 2008, comme prévu.

Néanmoins, les inquiétudes et le mécontentement légitimes qu'a dernièrement exprimés le Conseil d'Etat sont ceux qu'est en droit d'éprouver tout citoyen de notre canton et, a fortiori, ceux qui doivent animer ses élus, quelle que soit leur appartenance politique.

Dans les conditions présentes, sur la base des éléments communiqués par l'administration fédérale, la RPT est tout simplement inacceptable pour le canton de Genève. Le Conseil d'Etat s'emploie dès lors avec la plus grande détermination et par tous les moyens politiques dont il dispose à obtenir une révision des points qu'il conteste et dont il soulève l'injustice à son égard. Genève n'est pas seul dans ce débat : de nombreux autres cantons ont mis en évidence des défauts dans le dispositif qui leur a été soumis en consultation, de sorte que l'hypothèse d'un statu quo du système paraît actuellement politiquement improbable.

C'est donc dans un état d'esprit tout à la fois confiant, ferme et attentif, dans la perspective de l'examen de ses remarques légitimes par le Conseil Fédéral et dans celle des prochains débats aux chambres fédérales, que le Conseil d'Etat vous présente, ci-après, son rapport sur la mise en œuvre de la RPT dans le canton de Genève.

1. La RPT : objectifs, instruments et échéances

1.1 Introduction

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est le plus vaste projet de rénovation institutionnelle que la Suisse ait connu au cours des dernières décennies.

Les objectifs principaux de la réforme sont de revivifier le fédéralisme par une clarification des tâches et des responsabilités entre la Confédération et les cantons et d'instaurer la transparence et une simplification des flux financiers entre ces deux niveaux institutionnels. La RPT débouchera également sur une collaboration intercantonale plus marquée et sur un renforcement du droit intercantonal. Dans ce contexte, les Chambres fédérales ont adopté des modifications législatives liées au désenchevêtrement des tâches. Elles devront, en outre, adopter celles relatives au nouveau mode de subventionnement fédéral et fixer la dotation des divers instruments de péréquation.

L'application de la RPT aura des impacts institutionnels, politiques, organisationnels, financiers et législatifs importants pour notre canton. De nouvelles tâches lui seront attribuées ; la collaboration intercantonale et les relations avec la Confédération se verront dotées de nouveaux instruments institutionnels et organisationnels.

1.2 Les objectifs de la réforme

Le système de péréquation actuel se caractérise par un grand nombre de subventions et de mesures dont l'effet incitatif et redistributeur est insuffisant, au regard des buts initiaux fixés. C'est ainsi que, depuis la mise en place de la première péréquation financière en 1959, l'effet compensatoire recherché n'a pas été atteint. Les disparités cantonales n'ont guère disparu et auraient même tendance à s'aggraver, malgré l'importance des transferts financiers effectués, sans compter les charges administratives engendrées. La répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons est marquée par un fort enchevêtrement des compétences et un grand nombre de tâches exercées en commun, ce qui pose des problèmes de transparence, de gestion et de coordination. La répartition des subventions, en fonction de la capacité financière des cantons a conduit, dans un certain nombre de cas, à une allocation insatisfaisante des moyens, allant à l'encontre d'un usage économe et efficace des ressources financières. C'est à ces inconvénients que la Confédération a voulu parer en lançant au début des années 1990 son vaste projet de réforme de la péréquation financière.

1.3 *Les instruments de la réforme*

La RPT repose sur quatre instruments :

- ***Le nouveau système de péréquation*** : le nouveau système se base sur la péréquation des ressources et sur la compensation des charges, complétées par un mécanisme de compensation pour les cas de rigueur. Les suppléments péréquatifs ainsi que tout échelonnement en fonction de la capacité financière de la part des cantons, aux recettes fédérales et aux bénéficiaires de la Banque nationale sont abandonnés.
- ***Le désenchevêtrement des tâches*** : avec une nouvelle répartition d'environ quarante d'entre elles quant à leur financement, leur exécution et leurs responsabilités, le désenchevêtrement des tâches repose sur le principe de subsidiarité : chaque niveau de gouvernement s'acquitte des tâches qu'il est le mieux à même d'accomplir. Ce premier instrument de la RPT vise à répartir les compétences et les responsabilités entre la Confédération et les cantons, de manière à assurer une meilleure gestion des tâches publiques et une allocation plus judicieuse des ressources.
- ***Les conventions-programmes*** : l'octroi des subventions fédérales, en fonction de la capacité financière des cantons est abandonné et remplacé par un système de subventions basées sur des objectifs à atteindre, le but de la réforme étant d'améliorer l'efficacité du système de péréquation. Les cantons acquièrent une autonomie accrue et une plus grande latitude organisationnelle dans l'utilisation des subventions, lesquelles sont désormais distribuées sur la base de conventions-programmes ou de contrats de prestations et versées sous forme de montants globaux et forfaitaires.
- ***La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges*** : la collaboration intercantonale est renforcée par le biais d'un accord-cadre intercantonal (ci-après ACI) et de conventions entre cantons assorties de la compensation des charges. Ainsi, tout canton qui entend bénéficier d'une prestation d'un autre canton indemnise ce dernier (voir point 3.3.).

1.4 Les bases juridiques de la RPT

La RPT est un projet complexe, concernant aussi bien la Confédération, les cantons que les échelons intercantonaux et intracantonaux. Sa mise en place aura duré près de 7 ans. C'est en effet en novembre 2001 qu'a été publié le premier message de la Confédération, relatif à la RPT, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2008.

Les travaux préparatoires ont commencé au début des années 1990 et, après plusieurs rapports de commissions d'experts et de groupes de travail de l'administration, ils ont abouti à un projet d'arrêté fédéral adopté par les Chambres le 3 octobre 2003¹. Cet arrêté comportait une vingtaine de modifications constitutionnelles et il a été accepté en votation populaire le 28 novembre 2004. Toutes entreront en vigueur en même temps que le reste du dispositif RPT en 2008 ; toutefois des dispositions constitutionnelles transitoires sont prévues dans les domaines de la formation scolaire spéciale, de l'intégration des invalides, du soutien aux organismes d'aide et de soins à domicile et des routes nationales. En parallèle, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)². Le Conseil Fédéral a édicté récemment le projet d'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC).

Afin de mettre en œuvre la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le Conseil Fédéral a proposé aux Chambres, après le vote populaire positif de novembre 2004, un paquet législatif comprenant la révision de trente lois fédérales, la création de deux nouvelles lois (bourses et prêts d'études pour le degré tertiaire, intégration des personnes invalides) et la refonte de la loi fédérale sur les prestations complémentaires.

L'ensemble de ces propositions a fait l'objet du 2^{ème} message du Conseil Fédéral publié le 7 septembre 2005³. Le Conseil des Etats a examiné ce paquet législatif en mars 2006, sans lui apporter de grandes modifications. Après acceptation par le Conseil national, il a été adopté le 6 octobre 2006⁴ par les Chambres fédérales. Il est soumis au référendum facultatif.

¹ Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2003, p. 6035.

² FF 2003 p. 6245 ; le délai référendaire a expiré le 17 mars 2005.

³ Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2005, p. 5641.

⁴ FF 2006 p. 7907 ; le délai référendaire expire le 25 janvier 2007.

Les articles 5 et 9 PFCC, qui concernent la fixation des fonds de péréquation (potentiel de ressources et compensations pour charges excessives), font également l'objet d'un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif. Le parlement se prononcera à son sujet à la session de juin 2007. Un autre arrêté fédéral concernera la dotation du fonds pour cas de rigueur.

Sur le plan cantonal, il s'agira d'adapter la législation et les règlements y relatifs au contenu du 2^{ème} message. Le Conseil d'Etat présentera plusieurs séries de modifications législatives que le Grand Conseil devra adopter avant l'entrée en vigueur de la RPT (voir point 5.4). La liste de ces modifications avec leur échéance est présentée en annexe.

Sur le plan intercantonal, la principale démarche a consisté en l'élaboration de l'accord-cadre intercantonal, le quatrième instrument de la RPT. L'ACI porte sur la collaboration intercantonale, assortie d'une compensation des charges dont la base légale repose sur l'article 13 PFCC. Cet accord a été négocié entre les cantons, sous l'égide de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et adopté en assemblée plénière le 24 juin 2005. Il trouve son application prioritaire dans neuf domaines d'activité et entrera en vigueur lorsque 18 cantons l'auront ratifié. La proposition d'adhérer à cet accord-cadre est également soumise à votre Conseil. En outre, des négociations sont en cours sur diverses conventions intercantionales. Elles seront soumises pour ratification au Grand Conseil.

1.5 Historique et prochaines échéances

La complexité du projet RPT et son étendue dans le temps ont mené la Confédération à découper l'opération en trois phases :

– ***Première phase***, modification de la Constitution fédérale et loi sur la péréquation financière (PFCC) :

14 novembre 2001 : premier message du Conseil Fédéral ;

3 octobre 2003 : adoption par les Chambres de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT et de la PFCC ;

28 novembre 2004 : adoption de l'arrêté fédéral par le peuple et les cantons.

– ***Deuxième phase***, adaptations législatives : modification de 30 lois fédérales dans le domaine du désenchevêtrement des tâches, promulgation de 2 nouvelles lois fédérales (bourses et prêts d'études pour le degré tertiaire, et intégration des personnes invalides) et refonte de la loi fédérale sur les prestations complémentaires.

- 24 septembre 2004 : consultation sur le « rapport final sur la législation d'exécution RPT » (avant-projet de 2^{ème} message) ;
- 7 septembre 2005 : 2^{ème} message du Conseil Fédéral sur la législation d'exécution de la RPT comprenant la loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la RPT et 2 nouvelles lois fédérales ;
- 21 mars 2006 : adoption du 2^{ème} message par le Conseil des Etats (quelques amendements) ;
- 6 octobre 2006 : adoption du 2^{ème} message par le Conseil national et vote final sur le même objet (deux Chambres réunies). La décision du parlement est soumise au référendum facultatif.
- **Troisième phase**, dotation des instruments de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur) :
- 7 juillet 2006 : consultation sur le 3^{ème} message comprenant les arrêtés fédéraux fixant les contributions au fonds de péréquation des ressources (art. 5 PFCC) et les contributions destinées à la compensation des charges géo-topographiques (CCG) et socio-démographiques (CCS) (art. 9 PFCC) ;
- fin novembre 2006 : adoption du 3^{ème} message par le Conseil Fédéral ;
- 22 juin 2007 : vote final du parlement sur les arrêtés fédéraux fixant la dotation des instruments de péréquation. Décision soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2008.

1.6 Organisation de projet au sein de l'administration

Dans le cadre de l'introduction de la RPT à l'Etat de Genève, la première étape formelle a consisté en l'adoption par le Conseil d'Etat d'un extrait de procès-verbal, le 29 juin 2005 mettant en place un groupe de projet interdépartemental (ci-après GPI), piloté par le département des finances (ci-après DF) et doté d'un cahier des charges déclinant les tâches à réaliser selon un planning établi.

Conscient des enjeux et de la complexité du projet, le Conseil d'Etat en a renforcé l'organisation opérationnelle par une décision du 7 juin 2006. Celle-ci confirmait le GPI en qualité d'organisation pilote responsable de la mise en

œuvre de la RPT au sein de l'Etat de Genève, le dotant d'une direction de projet issue du DF et dédiée au projet RPT pour en assurer la coordination globale, ainsi que d'un appui juridique issu de la chancellerie pour assurer la cohérence juridique globale du dossier dans les domaines communs à tous les départements (ACI, conventions intercantionales, conventions-programmes, etc.). Les secrétaires généraux ont été chargés d'organiser, au sein de leurs départements respectifs, une structure de projet RPT décentralisée, de façon à garantir la mise en place. Une délégation du Conseil d'Etat à la RPT a été instituée, afin d'assurer la bonne conduite du projet et la liaison avec le Grand Conseil. L'administration des finances de l'Etat (AFE) a été chargée de la mise en place de cette structure avec effet immédiat.

La délégation du Conseil d'Etat est composée de M. David Hiler, conseiller d'Etat chargé du département des finances, de M. Charles Beer, conseiller d'Etat chargé du département de l'instruction publique et de M. François Longchamp, conseiller d'Etat chargé du département de la solidarité et de l'emploi. La délégation a rencontré le GPI à trois reprises, entre août et novembre 2006.

2. Le nouveau système de péréquation

La péréquation financière actuelle se base sur l'indice de capacité financière des cantons, composé des quatre éléments suivants : force fiscale, charge fiscale, revenu cantonal, importance des zones de montagne par rapport au territoire cantonal.

L'indice de capacité financière est utilisé pour réguler les flux financiers entre la Confédération et les cantons : subventions fédérales, part des cantons aux recettes fédérales (impôt fédéral direct, impôt anticipé et bénéfices de la Banque nationale), participation des cantons à des charges fédérales, AVS et AI notamment.

Les subventions comprennent un montant de base et un supplément péréquatif (part calculée en fonction de la capacité financière des cantons) d'autant plus élevés que le canton est financièrement faible. Pour pouvoir bénéficier de subventions, le canton est en général tenu de participer à la dépense d'où, parfois, une inadéquation des moyens par rapport aux besoins.

La nouvelle péréquation financière renonce à utiliser l'indice de capacité financière et abolit les suppléments péréquatifs au profit des instruments suivants :

- péréquation des ressources, sur la base du potentiel fiscalement exploitable des cantons (voir 2.1),

- compensation des charges socio-démographiques et géo-topographiques (voir 2.2),
- compensation des cas de rigueur (voir 2.3).

2.1 Péréquation des ressources

L'indicateur utilisé pour exprimer le potentiel de ressources des cantons se base sur trois facteurs :

- le revenu imposable des personnes physiques, y compris l'impôt à la source,
- la fortune imposable des personnes physiques,
- les bénéficiaires des personnes morales.

L'indice des ressources est calculé *par habitant* et reflète ainsi le potentiel de ressources d'un canton par rapport à la moyenne suisse. Au-delà de 100 points, un canton est considéré à forte capacité financière, en deçà le potentiel est jugé faible. La péréquation des ressources est alimentée par les contributions de la Confédération (péréquation verticale) et celle des cantons contributeurs (Zoug, Genève, Zurich, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schwyz, Nidwald, Tessin, péréquation horizontale).

Selon la loi sur la péréquation financière, le potentiel des cantons inférieur à 85 % est « remonté » à ce seuil par la contribution de la Confédération et des cantons à fort potentiel. Le tableau en annexe intitulé « Bilan global pour 2004 et 2005 » donne le dernier état de situation établi par la Confédération (juin 2006). Ce premier instrument de compensation vise donc à réduire les disparités financières cantonales en garantissant à chaque canton un minimum de ressources financières.

Dans le dernier bilan établi en juin 2006 par la Confédération sur les données 2004/2005, Genève compense à raison de CHF 281,1 millions par année.

A noter que le classement des cantons ne doit pas être modifié par la péréquation des ressources. Les fonds sont versés aux cantons sans être affectés à un but déterminé. L'arrêté fédéral fixant les contributions fédérales et cantonales, a une durée de 4 ans. Dès la 2^{ème} année, la contribution des cantons est recalculée en fonction de l'évolution de leur potentiel de ressources et celle de la Confédération en fonction de l'évolution du potentiel de tous les cantons.

2.2 Compensation des charges

Cet instrument de la nouvelle péréquation vise à compenser le poids excessif (supérieur à la moyenne suisse) des charges cantonales trouvant leur origine, soit dans la structure socio-démographique particulière de la population urbaine, soit dans la configuration géographique ou territoriale du canton (cantons de montagne et à faible densité démographique).

Les facteurs socio-démographiques pris en compte se composent de trois indices : âge de la population, part de la population étrangère, chômeurs et personnes au bénéfice de l'aide sociale. Un quatrième indice tient compte de la situation particulière des « villes-centres » où, du fait de l'exiguïté du territoire, des surcoûts se produisent (sécurité publique, zones à forte densité d'habitat ou de places de travail).

Dans le bilan 2004/2005, Genève reçoit CHF 93,3 millions au titre de la compensation socio-démographique.

Les facteurs géo-topographiques entrant dans la péréquation financière concernent les surcoûts dus à l'altitude (entretien des infrastructures, service hivernal), à la déclivité du terrain (exploitation des forêts, aménagement des cours d'eau) et à la dispersion de l'habitat (infrastructures routières et autres, réseau scolaire, rattachement au réseau de transports publics).

Les fonds versés au titre de la compensation des charges socio-démographiques et géo-topographiques sont adaptés au renchérissement pour les 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} années.

2.3 Compensation des cas de rigueur

La compensation des cas de rigueur vise à atténuer les incidences financières négatives du passage à la RPT. Dans certains cantons à faibles ressources, le passage pourra en effet se traduire par un alourdissement des charges ou par un allègement de faible importance. La compensation des cas de rigueur est limitée à 28 ans. Elle sera stable durant les 8 premières années et diminuera ensuite de 5 % par an. Tous les 4 ans, le parlement fédéral – qui devra voter l'enveloppe budgétaire de la RPT à chaque législature – pourra réduire ou supprimer la compensation des cas de rigueur. Genève, dans le bilan 2004/2005, ne reçoit rien à ce titre mais compense à hauteur de CHF 7,9 millions par an.

3. Les nouveaux modes de collaboration avec la Confédération

3.1 Le désenchevêtrement des tâches

Basé sur le principe de la subsidiarité, cet instrument de la RPT vise à plus d'efficacité et d'efficacités. 34 groupes de tâches sont concernés. En outre, 7 groupes de tâches subissent une réorganisation centrée sur la suppression de l'indice de capacité financière.

Sept groupes de tâches sont transférés intégralement à la Confédération :

- ***La Défense nationale :***

Jusqu'à fin 2003 (armée 95), la défense nationale incombait à la Confédération mais cette dernière partageait la responsabilité du matériel militaire (équipement personnel des militaires) avec les cantons.

Actuellement (depuis 2004, passage à l'armée XXI), la législation a été modifiée et la totalité de cette responsabilité est transférée à la Confédération, y compris l'équipement personnel. L'achat centralisé de matériel permet de dégager des économies. La Confédération continue par contre de confier aux cantons des mandats de prestations concernant l'entretien du matériel d'armée (tenue d'un poste de rétablissement, gestion de dépôts et maintenance, gestion de l'infrastructure militaire). Ces prestations, prévues par la législation fédérale, sont assurées à Genève par l'entité « arsenal et place d'armes de Genève » du service des affaires militaires.

Avec la RPT, il n'y a aucune nouvelle incidence sur les contrats de prestations.

- ***Les routes nationales :***

- La construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales:

Actuellement, la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales sont des tâches communes de la Confédération et des cantons. La participation de la Confédération au financement est basée sur la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin), selon la capacité financière des cantons.

Avec la RPT, ces tâches relèvent de la compétence exclusive de la Confédération qui en assume aussi le financement. La Confédération conclut avec les cantons, unités territoriales ou des

organismes publics, privés ou mixtes désignés par eux des accords sur des prestations d'exploitation et d'entretien non liées à des projets. En contrepartie, il est prévu de réduire la part minimale des cantons aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales de 12% actuels à 10%.

- La gestion du trafic :

Actuellement, la gestion du trafic est de la compétence du Canton. Elle comprend la gestion opérationnelle, la régulation du trafic et l'information routière. La police en est chargée dans le cadre de la CSI - Centrale de surveillance et d'information des routes nationales et cantonales (pour la tranchée couverte des Palettes). L'information routière est ainsi diffusée par cette centrale.

Avec la RPT, la gestion du trafic sur les routes nationales est transférée à la Confédération. Elle délègue l'exploitation aux cantons (réseau subdivisé en unités territoriales). La compétence de reprendre dans des cas particuliers certaines parties de la gestion du trafic (gestion opérationnelle et régulation) sur les routes nationales est garantie.

- **Les prestations individuelles de l'AVS :**

Actuellement, la Confédération et les cantons financent 20 % des prestations AVS respectivement pour 16,36% et 3,64%. La part de chaque canton est calculée en fonction de sa capacité financière et de la somme des prestations cantonales.

Avec la RPT, la Confédération assure seule le financement.

- **Les prestations individuelles de l'AI :**

Actuellement, la Confédération et les cantons participent au financement de l'assurance-invalidité, à raison respectivement de 37,5% et de 12,5% des charges annuelles du fonds AI. La participation des cantons est en fonction de leur capacité financière et de la somme des prestations cantonales.

Avec la RPT, la Confédération assure seule le financement des prestations individuelles de l'AI (rentes, mesures de réadaptation notamment).

- ***Le soutien aux organismes d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (activités à l'échelle nationale):***

Actuellement, en vertu de l'article 101 bis LAVS, la Confédération peut verser des subventions aux organismes privés qui conseillent, assistent et occupent des personnes âgées ou qui organisent des cours destinés à maintenir ou à stimuler l'autonomie de ces personnes et les faire bénéficier de services tels qu'aide ménagère, assistance pour les soins corporels ou service de repas. Ces subventions permettent également de former et de perfectionner le personnel enseignant, spécialisé et auxiliaire.

Avec la RPT, le soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées, y compris l'aide et les soins à domicile connaît un désenchevêtrement partiel. En effet, seules restent subventionnées par la Confédération les organisations privées pour leurs activités à l'échelle suisse, les activités cantonales ou communales étant prises en charge par les cantons.

Comme pour les prestations collectives AI, les dispositions transitoires obligent les cantons à financer les prestations actuelles versées au titre de l'article 101 LAVS et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation cantonale sur le financement de l'aide et les soins à domicile.

- ***L'élevage du bétail :***

Actuellement, l'encouragement de l'élevage fait l'objet de mesures de la part de la Confédération et des cantons dans le but de soutenir les éleveurs dans l'amélioration de la santé et de la productivité des animaux, de façon que la production animale soit d'un coût aussi bas que possible et de qualité élevée.

Avec la RPT, la Confédération assume seule le financement des mesures d'encouragement à l'élevage en application de la législation fédérale en vigueur depuis 1999.

- ***Les centrales de vulgarisation agricole :***

Actuellement, les cantons et la Confédération subventionnent chacun à la fois les centrales de vulgarisation AGRIDEA (ex SRVA et LBL) et les services de vulgarisation cantonaux.

Avec la RPT, la Confédération subventionne les centrales de vulgarisation AGRIDEA, sous forme de mandat de prestation et

abandonne le financement des services cantonaux. Les cantons subventionnent les services de vulgarisation cantonaux, tout en conservant une participation minimale dans le financement des centrales AGRIDEA, de façon à rester membres d'AGRIDEA.

Dix groupes de tâches sont transférés aux cantons

- ***Gymnastique et sport :***

Actuellement, la Confédération peut coordonner et cofinancer le sport scolaire facultatif. Elle publie également du matériel didactique concernant la gymnastique et le sport à l'école. La loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et le sport est en cours de révision. La question de l'inscription dans la législation fédérale de l'obligation des cantons d'enseigner l'éducation physique à l'école est également examinée. Ces points ont été mis **hors du cadre RPT** lors de la consultation du 2^{ème} message RPT portant sur la législation d'exécution, avec néanmoins l'indication que la Confédération entend confier intégralement le financement de cette tâche aux cantons.

- ***Les aides à la formation (bourses et prêts d'études) jusqu'au degré secondaire II :***

Actuellement, la Confédération accorde des contributions aux cantons pour les dépenses en matière d'octroi de bourses et de prêts d'étude au niveau des formations post-obligatoires (secondaire II et tertiaire). Ces subventions fédérales sont modulées selon la capacité financière des cantons.

Avec la RPT, la Confédération se retire du financement des aides à la formation du secondaire II.

- ***La séparation des courants de trafic :***

Actuellement, la Confédération soutient les projets de rénovation des passages à niveau, des passages sous voie ou sur voie ainsi que les mesures visant à séparer les différents modes de trafic à l'extérieur des agglomérations.

Avec la RPT, à l'extérieur des agglomérations, ces projets sont financés exclusivement par les cantons.

- ***Les aérodromes :***

Actuellement, la Confédération peut octroyer des prêts pour la construction d'aérodromes.

Avec la RPT, cette possibilité est supprimée.

- ***Le soutien aux organismes d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (activités communales et cantonales pour l'aide et les soins à domicile) :***

Actuellement, la Confédération soutient les organisations privées d'aide, de soins à domicile et de soutien aux personnes âgées et handicapées.

Avec la RPT, dans le domaine de l'AVS, la Confédération ne finance plus que les organisations faîtières dont l'activité est reconnue et se déploie sur le plan national.

Dans le domaine de la LAI, la Confédération allouera des subventions seulement aux organismes ayant une activité à échelle nationale ou dans une région linguistique. Le subventionnement des organisations cantonales ou locales incombe aux cantons. Ces derniers sont libres de reprendre le subventionnement des organismes de soutien aux personnes handicapées ou âgées. En revanche, en ce qui concerne les organismes d'aide et de soins à domicile en faveur des personnes âgées ou handicapées les cantons sont tenus de continuer à verser les prestations actuelles de la Confédération allouées en vertu de la LAVS, jusqu'à la mise en vigueur d'une réglementation cantonale pour le financement de l'aide et des soins à domicile.

- ***Les subventions pour la construction et l'exploitation de homes, ateliers protégés et de centres de jour :***

Actuellement, la Confédération, les cantons et l'AI participent financièrement à la construction et à l'exploitation de ces institutions.

Avec la RPT, la responsabilité totale du domaine, organisationnelle et financière passe au niveau cantonal. La loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) fixe, au niveau suisse, les standards minimaux auxquels les cantons devront veiller. Ces derniers doivent également appliquer une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, dans le domaine des institutions pour personnes handicapées. Durant la période transitoire fixée à 3 ans au minimum, les cantons doivent continuer de verser les prestations actuelles de l'AI qu'ils devront déterminer en fonction des règles actuellement en vigueur, et ceci tant qu'ils ne disposent pas d'une stratégie propre validée par la Confédération pour les structures accueillant des adultes.

- ***Les subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social:***

Actuellement, l'AI subventionne la formation et le perfectionnement du personnel enseignant et spécialisé de l'assistance, la formation et la réadaptation professionnelle des invalides.

Avec la RPT, les subventions versées par l'AI sont supprimées. La Confédération continue néanmoins à verser des subventions dans le domaine des hautes écoles (Université et HES).

- ***La formation scolaire spéciale :***

Actuellement, en vertu de l'article 19 de la loi sur l'AI, cette assurance alloue des prestations individuelles pour une formation scolaire spéciale aux enfants et adolescents qui ne peuvent suivre l'école publique ou dont on ne peut attendre qu'ils la suivent. Cette formation spéciale comprend aussi des prestations d'éducation précoce, des mesures de nature pédago-thérapeutique (y compris la nourriture et le logement), ainsi que les transports.

Avec la RPT, ces tâches organisationnelles et financières sont reprises intégralement par les cantons. La RPT oblige également les cantons à une collaboration intercantonale. Enfin, les dispositions transitoires de la Constitution obligent les cantons à continuer de fournir les prestations actuelles de l'AI sur la base des conditions actuellement en vigueur tant qu'ils ne disposent pas d'une propre stratégie, mais au minimum pendant trois ans.

- ***L'amélioration du logement dans les régions de montagne :***

Actuellement, les cantons contribuent aux projets d'amélioration du logement.

Avec la RPT, cette tâche incombe exclusivement aux cantons.

- ***La vulgarisation agricole cantonale :***

Avec la RPT, cette tâche incombe exclusivement aux cantons. (voir les centrales de vulgarisation agricole).

Dix-sept groupes de tâches restent communes à la Confédération et aux cantons, mais sont assumées selon de nouvelles règles

- ***La mensuration officielle :***

Actuellement et depuis 1998, les tâches en matière de mensuration officielle entre la Confédération et les cantons sont soumises aux principes introduits dans le cadre de la RPT. En effet, pour la réalisation de la mensuration officielle, la Confédération et le canton établissent une convention-programme d'une durée de 4 ans et un accord de prestations annuel, qui précise les opérations de l'année. La convention-programme contient les objectifs de l'office fédéral en charge de la mensuration officielle et ceux du canton, ainsi que la prestation financière globale de la Confédération pour les travaux prévus. La convention précise également les moyens d'évaluation des prestations et de suivi et les modalités d'adaptation en cas de changement dans les conditions de départ.

- ***L'exécution des peines et des mesures :***

Actuellement,

i) les détenus adultes

En application de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération en matière d'exécution de peines et mesures, du 5 octobre 1984 (LPPM, RS 341), la Confédération subventionne les constructions, agrandissements et transformations d'établissements de détention affectés à l'exécution de peines et mesures pour adultes et jeunes adultes, à concurrence de 35% des montants reconnus, pour autant que les conditions cadres d'octroi, fixées par l'article 3 LPPM, soient réalisées.

ii) les détenus mineurs

- En application de la LPPM, la Confédération subventionne les constructions, agrandissements et transformations d'établissements d'exécution d'une mesure pénale ou d'autres institutions affectés à l'accueil d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes dont le comportement social est gravement perturbé et ceci, jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 22 ans. Le subventionnement intervient à concurrence de 35% des montants reconnus, pour autant que les conditions d'octroi fixées par l'article 3 LPPM soient réalisées.

- En application de la LPPM, la Confédération octroie des subventions d'exploitation pour des mesures éducatives spéciales prises par des établissements qui accueillent au moins un tiers d'enfants et d'adolescents en application des articles 82 et suivants et 89 et suivants du code pénal suisse (CPS), d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes jusqu'à l'âge de 22 ans, dont le comportement social est gravement perturbé ou encore de jeunes adultes jusqu'à l'âge de 22 ans, en application de l'article 397a CCS.

iii) Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP)

Aucune subvention fédérale n'est versée en faveur du CSFPP (financement du Centre par les seules contributions cantonales).

Avec la RPT,

i) les détenus adultes

La RPT influence les modalités d'octroi des subventions fédérales de construction des établissements (élévation du montant plancher et suppression de la franchise). Il est à noter dans ce contexte, l'introduction d'une clause qualitative permettant de réduire, voire de supprimer, la subvention fédérale (« malus ») si le canton ne respecte pas les exigences posées par la Confédération. Enfin, la RPT renforce l'obligation de procéder à une planification au niveau intercantonal.

Les premières estimations financières de cette mesure montrent un impact relativement neutre.

ii) les détenus mineurs

La RPT a les mêmes impacts en matière de subventions fédérales de construction que pour les détenus adultes. Il est à noter que deux départements sont concernés par cette problématique (le département des institutions et le département de l'instruction publique).

Par ailleurs, et en ce qui concerne les subventions fédérales d'exploitation, un système d'indemnités forfaitaires en faveur des maisons d'éducation sera introduit dans le cadre d'un accord sur les prestations (cf. convention relative aux institutions sociales - CIIS à laquelle Genève n'a pour l'instant pas adhéré).

iii) Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP)

Un soutien financier de la Confédération au CSFPP est octroyé.

- ***Les aides à la formation (bourses et prêts d'études) dans le degré tertiaire :***

Actuellement, la Confédération accorde des contributions aux cantons pour les dépenses en matière d'octroi de bourses et de prêts d'étude au niveau des formations post-obligatoires (secondaire II et tertiaire). Ces subventions fédérales sont modulées selon la capacité financière des cantons.

Avec la RPT, la Confédération maintient son soutien pour les allocations d'études du niveau tertiaire, mais en supprimant l'échelonnement des subventions fédérales d'après la capacité financière des cantons (suppression des suppléments péréquatifs dans ce domaine). Le taux utilisé sera vraisemblablement celui pratiqué pour Genève (16%).

- ***La protection de la nature et du paysage :***

Actuellement, la protection de la nature et du paysage est une tâche commune de la Confédération et des cantons. La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) est la base juridique de l'ensemble de ces domaines. Elle comprend diverses dispositions en matière de subventions. Ces dernières sont versées sous la forme d'aides financières ou d'indemnités de l'ordre de 15% à 60%, selon l'importance des objets (nationale, régionale ou locale).

Avec la RPT, la protection de la nature et du paysage reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. Toutefois, le système de subvention actuel – soit la subvention de projets individuels en fonction des frais, de l'importance (nationale, régionale, locale) de l'objet, de la capacité financière du canton et de la charge que représente pour le canton la protection des biotopes et des sites marécageux – est abandonné et remplacé par des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons sur la base de programmes cantonaux pluriannuels (sur 4 ans) et par des subventions globales pour les prestations convenues.

- ***La protection et la conservation des monuments historiques :***

Actuellement, la Confédération soutient les projets par l'allocation de subventions dont le taux varie entre 10% et 35%. Pour les mesures de conservation des objets dignes de protection, la part Confédération et canton peut représenter jusqu'à 70% pour les objets d'importance

nationale, 50% pour les objets d'importance régionale et 35% pour les objets d'importance locale.

Avec la RPT, les subventions fédérales de projets individuels sont remplacées par des conventions-programmes assorties de subventions globales pour les prestations convenues. Initialement la Confédération souhaitait limiter son aide aux objets d'importance nationale. Devant les difficultés à cerner les différentes catégories d'objets, la Confédération a décidé de continuer à participer aussi aux mesures concernant les objets d'importances régionale et locale.

- ***La protection contre les crues :***

Actuellement, une subvention d'un montant maximum de 45% est versée, à l'exception des cadastres de danger, des stations de mesures et du service d'alerte, où le plafond peut être porté à 70%. Le canton de Genève, de par sa capacité financière, ne reçoit pas de subvention. A noter que pour la revitalisation ou la renaturation des cours d'eau, le canton reçoit un soutien de 30% à 60% pour les études et les travaux découlant de la loi sur la protection de la nature (LPN).

Avec la RPT, la capacité financière n'entre plus en ligne de compte pour l'octroi de subventions ; les mesures doivent s'inscrire dans une planification rationnelle et avoir un bon rapport coût / utilité. Le canton de Genève peut ainsi y avoir droit. La Confédération et les cantons concluent des conventions-programmes assorties de subventions globales pour les objectifs convenus.

- ***Les routes principales :***

Actuellement, la Confédération attribue les moyens financiers par le biais de programmes pluriannuels, les subventions se limitent aux nouvelles constructions et l'entretien et l'exploitation incombent au canton. Le taux de subventionnement se situe entre 15% et 60% (18% et 25% pour le canton de Genève), en fonction de la capacité financière notamment.

Avec la RPT, la Confédération octroie les moyens financiers sous forme de subventions globales en vertu d'un indice structurel (kilomètre pondéré de routes principales), utilisables pour la construction, l'exploitation et l'entretien. Les projets importants (impossibles à réaliser par le canton seul) restent une tâche commune.

- **Le trafic d'agglomération :**

Actuellement, l'article 86 de la Constitution fédérale introduit la base légale permettant à la Confédération d'aider les cantons par le biais de subventions globales pour des programmes de développement du trafic d'agglomération.

Avec la RPT et par l'intermédiaire du fonds d'infrastructure (trafic d'agglomération et réseau des routes nationales) adopté par le parlement en octobre 2006 et doté de 20,8 milliards, la Confédération financera le trafic d'agglomération.

- **Le trafic régional :**

Actuellement, les directives de l'Office fédéral des transports fixent les disponibilités de financement.

Avec la RPT, les directives de l'Office fédéral des transports restent identiques, mais les disponibilités de financement sont réduites.

- **La protection de l'air :**

Actuellement, l'article 50 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) a été modifié dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003. Ainsi, les subventions aux projets de protection contre la pollution atmosphérique pour le réseau des autres routes ont été complètement abandonnées. De même, l'indemnisation forfaitaire qu'il était prévu à l'origine de verser aux cantons au titre de l'exécution de la législation sur la protection de l'air en rapport avec le trafic routier a été abandonnée.

Avec la RPT, aucune modification supplémentaire n'est apportée.

- **La lutte contre le bruit routier (protection contre le bruit financée par les taxes prélevées sur les huiles minérales) :**

Actuellement, les subventions fédérales provenant des impôts sur les huiles minérales financent les mesures de protection contre le bruit. Le montant de ces subventions est lié à la catégorie de la route, à la capacité financière et en partie aussi au coût des mesures d'assainissement.

Avec la RPT, la protection contre le bruit le long des routes nationales et des routes principales est financée par le budget des routes nationales et par les subventions globales forfaitaires, versées au titre des routes principales.

- **La protection des eaux :**

Actuellement, le canton de Genève ne reçoit aucune subvention pour l'installation d'épuration des eaux.

Mesures prises par l'agriculture : les subventions sont fixées au maximum de 80% selon l'article 62a de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) subsidiairement aux lois fédérales sur l'agriculture et la protection de la nature. Un projet pilote sur le bassin versant de l'Allondon pour la réduction des résidus de produits phytosanitaires est en cours d'élaboration, en commun avec le domaine de l'agriculture.

Avec la RPT, aucune subvention n'est octroyée au canton de Genève pour l'installation d'épuration des eaux.

Mesures prises par l'agriculture : les subventions sont versées selon les conventions-programmes. Le montant des subventions est établi en fonction des mesures retenues, en accord avec la Confédération.

- **Les prestations complémentaires fédérales AVS/AI :**

Actuellement, l'exécution des prestations complémentaires fédérales est dévolue aux cantons, la Confédération participant aux coûts des prestations. La participation fédérale dépend aujourd'hui de la capacité financière du canton. Pour l'Etat de Genève, cette participation se monte actuellement à 10% des coûts.

Avec la RPT, la Confédération et les cantons partagent le financement à raison respectivement de 5/8 et de 3/8. La contribution de la Confédération est toutefois limitée à la définition des besoins vitaux d'une personne à domicile, de sorte que les coûts des séjours en home sont majoritairement à la charge des cantons. Les cantons prennent à leur charge les frais de maladie et de soins à domicile.

- **La réduction des primes de l'assurance-maladie :**

Actuellement, les subventions fédérales octroyées à l'abaissement des primes sont établies en fonction de la capacité financière cantonale et de la population.

Avec la RPT, la Confédération participe à l'abaissement des primes à concurrence de 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. Les subventions versées par canton dépendent uniquement du nombre d'habitants, de la prime moyenne suisse et des coûts de la santé.

- **Les améliorations structurelles dans le domaine de l'agriculture :**

Actuellement, les améliorations structurelles dans l'agriculture sont une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons. Deux aides à l'investissement sont disponibles : les contributions à fonds perdu accordées avant tout pour des ouvrages collectifs et les crédits d'investissement dont bénéficient en majorité des exploitations individuelles. Ces aides sont octroyées soit sous forme de contributions forfaitaires, soit sous forme de contributions en pour-cent.

Avec la RPT, une troisième forme de financement, sous forme de conventions-programmes, est introduite. La capacité financière cantonale comme critère de calcul des contributions est abandonnée.

- **Les forêts :**

Actuellement, en vertu de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts, LFo), les situations donnant lieu à des subventions sont très variées. Les taux de subvention de la Confédération pour les projets s'élèvent à 50% au maximum pour les aides financières et à 70% au maximum pour les indemnités. Les subventions de la Confédération sont allouées en fonction de douze échelons de capacité financière des cantons. A l'intérieur de ces échelons, les cantons appliquent eux-mêmes des taux de subvention différents, ce qui influence indirectement le taux de subvention fédéral, la relation entre les subventions des cantons et de la Confédération étant fixe.

Avec la RPT, la Confédération continue à s'engager financièrement en faveur des domaines de la protection contre les éléments naturels, de la prévention et de la réparation de dégâts aux forêts, de la gestion des forêts (forêts protectrices, diversité biologique des espèces, amélioration de la rentabilité), de la formation et des crédits d'investissement. Dans les domaines de la formation professionnelle et des crédits d'investissement, il n'y a pas lieu de procéder à une révision du droit fédéral dans la perspective de la RPT, alors que dans les autres domaines, les principaux moyens sont les indemnités et les aides financières, qui doivent à l'avenir être accordées aux cantons sous forme de contributions globales et de forfaits. Des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons quantifient les objectifs à atteindre et les prestations à fournir, les cantons étant désormais les destinataires des subventions fédérales. Les cantons doivent garantir la participation de tiers, les directives fédérales dans

ce domaine étant contenues en particulier dans la loi sur les subventions. Les cantons sont les seuls interlocuteurs des requérants de subventions et, ainsi, des fournisseurs de prestations. Au surplus, ils sont libres dans l'aménagement des contributions financières.

- **La chasse :**

Actuellement, la Confédération supporte, en fonction de la capacité financière des cantons, 30% à 50% des frais d'engagement, d'équipement et de formation des personnes qui assument la surveillance des districts francs fédéraux et des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale ou nationale (OROEM). Les subventions sont calculées sur la base de la superficie des zones protégées. Pour les dommages causés par la faune sauvage dans les districts francs fédéraux, c'est-à-dire à l'intérieur du périmètre de protection ou d'un certain périmètre fixé pour chaque district franc fédéral, la Confédération supporte 30% à 50% des frais, selon la capacité financière des cantons et les budgets disponibles à la Confédération.

Avec la RPT, le domaine «animaux sauvages/chasse» demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Cela signifie que la Confédération et les cantons participent en commun au financement de la surveillance des zones fédérales protégées et à l'indemnisation des dommages dans les districts francs fédéraux. La convention-programme doit être introduite de manière générale comme nouvelle forme de collaboration. L'encouragement financier de la Confédération doit en général prendre la forme de subventions forfaitaires et globales dans le cadre d'un contrat de prestation (« convention-programme »).

- **La pêche :**

Actuellement, en vertu de l'article 12 alinéa 3 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP), une subvention fédérale n'est en règle générale allouée à des tiers que si le canton en accorde une lui-même. Divers cantons et instances spécialisées en matière de pêche ont cependant des problèmes pour rassembler la part cantonale requise. Même sans participation financière des cantons, les fournisseurs de prestations doivent requérir du canton les autorisations cantonales nécessaires (par ex. autorisation pour une intervention technique dans les projets de repeuplement).

Avec la RPT, seul un désenchevêtrement partiel est réalisé, l'exigence actuelle d'une participation cantonale aux projets de tiers disparaît avec la révision de la loi sur la pêche. Contrairement aux domaines des forêts et de la chasse, il n'est pas prévu d'instaurer de nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons.

Sept groupes de tâches ne font pas l'objet de désenchevêtrement, mais d'une réorganisation limitée à la suppression de l'indice de capacité financière au profit des nouveaux instruments péréquatifs.

Sont concernées :

- ***La formation professionnelle, l'aide aux universités et les allocations familiales dans l'agriculture*** : les suppléments péréquatifs sont supprimés au profit de nouveaux instruments péréquatifs.
- ***La part des cantons à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et aux bénéficiaires de la Banque nationale*** : la part des recettes revenant aux cantons sur la base de leur capacité financière est supprimée au profit de nouveaux instruments péréquatifs.
- ***L'assurance-chômage obligatoire*** : les contributions des cantons aux coûts du service de l'emploi ne sont plus fonction de leur capacité financière.

3.2. Les conventions-programmes

Pour de nombreuses tâches qui restent assumées conjointement par la Confédération et les cantons, la RPT s'appuie sur des programmes pluriannuels, des accords assortis d'objectifs, une approche en fonction des résultats, le versement de subventions globales ou forfaitaires et des systèmes de bonus/malus. Pour ce faire, l'instrument privilégié est la convention-programme. Le contenu et les processus de négociation de ces conventions-programmes restent toutefois à préciser : manière de calculer les indemnités, procédures de suivi, appréciation des bonus ou des malus. Leur mise en œuvre soulèvera, à n'en pas douter, un certain nombre de problèmes (négociation des objectifs et de la rémunération, bases légales, programmes pluriannuels versus annualité du budget) et pourrait conduire à la mise en place de nouveaux instruments de gestion et de contrôle.

Les conventions programmes concernent les 9 domaines suivants:

- mensuration officielle ;
- exécution des peines et mesures ;
- protection de la nature et du paysage ;

- protection contre les crues ;
- protection de l'air et lutte contre le bruit ;
- protection des eaux ;
- protection du paysage et conservation des monuments historiques ;
- améliorations structurelles dans l'agriculture ;
- forêts, chasse et pêche.

A Genève, le système des conventions-programmes est déjà appliqué dans le domaine de la mensuration officielle (domaine-pilote).

3.3 *L'accord-cadre intercantonal (ACI)*

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges constitue le quatrième instrument de la RPT. L'accord-cadre intercantonal fixe les principes juridiques fondamentaux, la procédure et les conditions minimales à respecter dans la mise en œuvre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. L'article 13 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2, ci-après PFCC) précise le contenu minimal de cet accord. L'ACI se fonde sur l'article 48a alinéa 1 de la Constitution fédérale (RS 101, ci-après : Cst), accepté en votation populaire le 28 novembre 2004 et complété par la votation populaire du 21 mai 2006 dans le domaine de l'instruction publique.

Le nouvel article constitutionnel énumère neuf domaines de tâches dans lesquels la collaboration intercantonale peut être déclarée obligatoire. Par ce biais, l'ACI permet d'établir une sorte de « Constitution de la collaboration intercantonale » selon des règles définies. Les règles communes ne sont évidemment applicables que si des conventions intercantionales spécifiques sont établies.

L'Assemblée fédérale peut :

- donner *force obligatoire générale* à des conventions intercantionales sur demande de 18 cantons (art. 14 PFCC) ou
- *contraindre* un ou plusieurs cantons à *l'adhésion* si la moitié au moins des cantons parties à une convention intercantonale ou dont les négociations ont abouti à un projet final de convention en fait la demande (art. 15 PFCC) ou encore,
- donner *force obligatoire générale à l'ACI* si au moins 21 cantons le demandent.

Les neuf domaines de tâches concernés par l'ACI sont les suivants :

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

Les neuf domaines de tâches cités dans la Constitution ont trait à des politiques publiques porteuses d'économies d'échelle par la mise en commun de ressources dans des secteurs infrastructurels onéreux. Ils concernent également les domaines dans lesquels il est souhaitable de créer un cadre harmonisé entre les cantons plutôt que de voir se développer des systèmes cantonaux spécifiques ou un transfert de tâches à la Confédération. Ces politiques postulent des collaborations intercantionales accrues (mise à disposition de ressources, accès possible à d'autres collectivités) fondées sur les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience et visent à lutter contre les effets de débordement ainsi qu'à instaurer un mécanisme de règlement des différends. Sous cet angle, l'ACI est garant du fédéralisme coopératif.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose d'adhérer à l'ACI par un projet de loi séparé auquel il peut être renvoyé ici pour de plus amples développements.

4. Problèmes majeurs pour Genève

Lors de la consultation fédérale relative au « rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur » et « au projet d'ordonnance à la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003 », le Conseil d'Etat, dont la réponse est jointe en annexe, a fait part de ses objections concernant principalement les 4 points suivants.

4.1 Bases de calcul de l'indice des ressources

Des critiques importantes ont été émises sur la pertinence de la méthodologie utilisée pour le calcul du potentiel de ressources par habitant.

Tel qu'il est prévu dans l'ordonnance, le calcul de l'indice superpose deux grandeurs qui ne sont que partiellement corrélées :

- au numérateur figurent les ressources provenant des résidents et des frontaliers,
- au dénominateur ne figure que la population résidente.

Calculer le ratio de cette manière induit des conséquences très lourdes pour des cantons, tels que Genève, qui connaissent une forte proportion de revenus générés par l'activité des frontaliers. En effet, le canton de Genève est particulièrement concerné par l'imposition à la source (IS) des frontaliers. Lors de l'établissement du bilan global RPT 2001/2002, l'IS n'avait pas été intégré dans les estimations, faute de données disponibles dans les cantons. Ces éléments ont été en revanche inclus dans le bilan 2004/2005. Il en résulte, pour le canton de Genève, une croissance brutale de l'indice de quelques 10 points. Une note détaillant la problématique de l'imposition à la source pour le canton de Genève est jointe en annexe.

A l'incohérence signalée, relative au dénominateur, s'ajoutent les éléments suivants :

- Avec l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, le nombre de travailleurs frontaliers étrangers ne cesse d'augmenter (particulièrement dans l'arc lémanique) et ceux-ci occupent des postes de plus en plus qualifiés et de mieux en mieux rémunérés.
- Avec la suppression de l'obligation de résider dans une « zone frontalière » en 2007, le phénomène s'accélérera encore et touchera l'ensemble des cantons suisses.
- Les Suisses actifs pouvant maintenant résider librement dans les pays limitrophes, le nombre de « frontaliers » suisses, qui ne font pas l'objet d'un dénombrement statistique, mais sont imposés à la source, est en constante augmentation.
- Le nombre de titulaires de permis de courte durée (permis L) ne cesse de progresser fortement dans la plupart des cantons romands et dans les cantons alémaniques les plus dynamiques.
- Lorsqu'on parle de frontaliers, on ne tient pas compte des personnes inactives qui vivent dans leur ménage; les ménages de permis L sont surtout constitués de personnes actives, contrairement aux habitants constituant la population résidente permanente.

Le cas des frontaliers (navetteurs internationaux) n'est en outre pas comparable à celui des navetteurs (ou « pendulaires ») intercantonaux qui, eux, ne provoquent pas de biais dans le calcul du potentiel de ressources par

habitant. En effet, les revenus provenant de leurs activités sont compris dans les ressources de leur canton de domicile (imposition selon le lieu de résidence) et les personnes créatrices de ces ressources appartiennent à la population résidente de ces cantons (ils figurent donc dans un dénominateur du système RPT, alors que les frontaliers en sont absents).

Manifestement, tous les indicateurs entrant dans le cadre de la RPT sont conçus dans l'optique de la résidence cantonale ou nationale, correspondant à la comptabilité nationale. Cette optique exclut la rémunération des salariés versée au reste du monde, c'est-à-dire en particulier les salaires versés aux frontaliers (tout comme le revenu de la propriété versé au reste du monde). La cohérence du système voudrait alors que l'on n'inclue pas le revenu des frontaliers dans le calcul de l'indice des ressources.

En considérant les indicateurs de compensation des charges, notamment ceux pour les charges de villes-centres, l'on constate qu'ils ne tiennent compte que des personnes actives résidant en Suisse (navetteurs intercantonaux) sans prendre en considération les frontaliers (navetteurs internationaux). Cela confirme que cette catégorie de population active est complètement ignorée dans le cadre de la RPT, alors que sont bel et bien prises en compte les ressources qu'elle génère.

Le Conseil d'Etat a précisé, lors de la consultation, qu'il conçoit que la répartition des richesses se fonde sur les seuls habitants des cantons. Ceci étant, le calcul de l'indice des ressources devrait alors refléter la situation réelle des cantons, basée à la fois sur les ressources et sur les générateurs de ces mêmes ressources. Ainsi, soit la population résidante cantonale dans son ensemble – y compris les permis de courte durée et la totalité des frontaliers (suisse et étrangers) actifs dans le canton – est prise en compte au dénominateur de l'indice des ressources par habitant, soit les ressources engendrées par les populations exclues du dénominateur doivent également être exclues du numérateur.

Vu les failles et la faiblesse conceptuelle du dispositif proposé et les effets pervers qu'il est susceptible d'engendrer, une expertise neutre semble indispensable. *Le Conseil d'Etat propose qu'un organisme indépendant, tel que le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ, donne un avis impartial sur la question.*

Une note explicative sur le calcul de l'indice des ressources est jointe en annexe à la réponse à la consultation relative au rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur.

4.2 Transitoires AI et IFD

Au moment de l'entrée en vigueur de la RPT, l'AI va devoir faire face à des paiements différés dans le domaine des prestations collectives (effet rétroactif des décisions). Ces charges concernent des décisions de rentes et des subventions non versées aux institutions au moment de l'entrée en vigueur de la RPT et sont liées au principe de comptabilisation pratiqué par le fonds AI (principe de caisse). La participation des cantons est définie selon le droit en vigueur, à savoir en fonction de la capacité financière.

Pour les prestations collectives, l'AI est aujourd'hui financée à 12,5% par les cantons, 37,5% par la Confédération et 50% par les cotisations sur les salaires. Toutefois, comme la responsabilité du domaine des prestations collectives est transférée aux cantons, l'AI devra solder, en 2008, les subventions dues aux institutions pour 2007. Le montant incriminé s'élève à CHF 1,962 milliard. Le Conseil d'Etat ne conteste pas la participation des cantons à leur part légale de 12,5%, pour un montant de CHF 245 millions (CHF 21,2 millions pour Genève, estimation basée sur les prestations totales de l'AI en 2005 et la capacité financière 2006). *Mais, il demande un contrôle des montants indiqués par une instance externe.*

Pour les prestations individuelles, la Confédération signale que les comptes de l'AI présenteront, en 2008, des prestations individuelles non payées concernant les années antérieures, pour un montant de CHF 1,4 milliard. Etant donné qu'aucune base légale n'existe, le Conseil d'Etat met fortement en cause le report du financement des prestations individuelles sur les cantons pour un montant de CHF 175 millions (CHF 15,2 millions pour le canton de Genève).

Les problèmes transitoires de l'AI doivent être mis en symétrie avec ceux de l'IFD. En effet, actuellement, les cantons reçoivent une part de 30% des recettes fiscales de l'IFD. Comme les subventions AI, la recette fiscale de l'IFD de l'année en cours est versée l'année suivante. La RPT prévoit dès son entrée en vigueur, soit en principe en 2008, que la part des cantons passe de 30% à 17%, la différence de 13% étant acquise à la Confédération. La part totale de la Confédération à l'IFD augmente ainsi de 70% à 83%. Le rapport final ne mentionne cependant pas le fait que la Confédération prévoit d'ores et déjà d'exiger en 2008, non plus 70%, mais 83% de l'IFD 2007. Les représentants de la Confédération, au sein du groupe de travail responsable de cette thématique, ont toujours argumenté qu'il n'existait pas de base légale permettant le versement aux cantons, de 30% de la recette de l'IFD 2007.

Le Conseil d'Etat demande que le même traitement soit appliqué à l'ensemble des dispositions transitoires, à savoir la délimitation des charges et revenus par exercice. Il s'oppose ainsi à la proposition de la CdC.

4.3 Compensation des charges

Afin de respecter le principe de la neutralité budgétaire globale, les économies générées par la Confédération suite à l'abandon de l'ancien système de transferts seront consacrées pour 72,5% à la péréquation verticale des ressources et pour 27,5% à la compensation des charges.

En matière de compensation, une répartition égale a été prévue entre celle des charges dues à des facteurs socio-démographiques et celle des charges dues à des facteurs géo-topographiques.

La compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques est affectée pour 2/3 à la compensation des charges résultant de la structure de la population et pour 1/3 à la compensation de charges liées à la problématique des « villes-centres ». La fixation de ce rapport relève de la compétence fédérale et est réglée dans l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges.

Lors de la dernière consultation, le Conseil d'Etat a relevé que les spécificités des villes et des agglomérations ne sont pas suffisamment prises en compte dans la compensation prévue. Les charges socio-démographiques supportées par les cantons, liées à des facteurs tels que l'âge, le chômage, la pauvreté, l'intégration des étrangers ou la toxicodépendance dépassent les charges géo-topographiques de par leur ampleur actuelle et l'importance qu'elles prendront encore à l'avenir.

La compensation des charges socio-démographiques devra se fonder sur la future statistique de l'aide sociale dont il est précisé, à la page 32 du rapport de consultation, qu'elle n'est pas achevée à l'heure actuelle. Une étude réalisée en mars 2004 par Ecoplan, à la demande de la direction de projet RPT et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (« Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich ») fournit cependant des données intéressantes à ce sujet. Selon cette étude, seules 27% des charges excessives résulteraient de facteurs géo-topographiques, les 73% restants étant générés par des éléments socio-démographiques : structure de la population pour 28% et problématique des villes-centres (sécurité, ordre public, transports) pour 45% des charges.

En l'état, le Conseil d'Etat estime que rien ne saurait justifier le fait de ne pas tenir compte des résultats de l'étude Ecoplan. En tout état de cause, seule la statistique de l'aide sociale permettra effectivement de baser les

compensations sur des éléments statistiques vérifiés, validés et comparables sur le plan national. Le rapport ne se prononce cependant pas sur la finalisation de cette dernière au 1er janvier 2008. Dès lors, la prise en compte de l'étude Ecoplan ne fait qu'anticiper la réalité.

Le Conseil d'Etat propose que la répartition des fonds de compensation des charges adopte la clé de répartition de l'étude Ecoplan (73% pour les charges socio-démographiques, 27% pour les charges géo-topographiques) ou du moins s'en rapproche (par exemple deux tiers/un tiers).

Une lettre cosignée par les cantons de Bâle-ville, Genève et Zurich soulignant cette problématique est également jointe en annexe.

Il faudrait en conséquence modifier les articles 3 et 4 de l'arrêté fédéral sur la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. La Fédération des Entreprises Romandes souhaite également une meilleure prise en compte des facteurs socio-démographiques et propose la répartition deux tiers/un tiers pour les facteurs socio-démographiques et géo-topographiques.

4.4 La compensation des cas de rigueur

Le mécanisme de la compensation des cas de rigueur est prévu à l'article 56 de l'ordonnance. Il y a compensation lorsque l'allègement net des charges financières est inférieur à la valeur limite. Celle-ci constitue le minimum visé pour chaque canton et est calculée sur la base de l'indice des ressources 2004/2005.

Le Conseil d'Etat ne remet pas en cause la nécessité de prévoir un mécanisme permettant à ces cantons d'adapter leurs structures budgétaires à la nouvelle situation engendrée par la RPT. La problématique relève du décalage temporel qui constitue une reconnaissance des rentes de situation octroyées à certains cantons, dans le cadre de la péréquation actuelle. De plus, une transition de vingt-huit ans représente une période d'adaptation beaucoup trop longue. Enfin, il a été relevé que les cantons à fort potentiel de ressources vont également rencontrer des difficultés à adapter leurs structures budgétaires à la nouvelle situation engendrée par la RPT.

Le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 56 de l'ordonnance en plafonnant les contributions versées aux cantons à faible potentiel de ressources afin de garantir une stricte compensation des effets de transition liés à la RPT (limite du 0%) et non un allègement net. Il propose ainsi de garantir la limite du 0% aux seuls cantons dont l'indice des produits standardisés de l'impôt après péréquation des ressources et compensation

des charges excessives est inférieure à 100 points, ce qui entraîne une adaptation de la formule de calcul.

5. Les enjeux pour Genève

La RPT est une réforme institutionnelle de portée considérable pour notre canton. Cette réforme comporte d'importants enjeux d'ordres institutionnels, politiques, organisationnels et financiers. Elle a également des impacts d'ordre législatif.

5.1 Enjeux institutionnels et politiques

5.1.1 Enjeux institutionnels au plan intercantonal

La RPT modifie sensiblement les règles et procédures régissant les relations entre cantons :

- sous certaines conditions, l'article 48a de la Constitution fédérale autorise la Confédération à donner force obligatoire à des conventions intercantionales, même auprès de cantons initialement non signataires, ce qui touche directement à la souveraineté des cantons,
- les relations entre cantons se « professionnalisent » sur de nouvelles bases (principe de l'équivalence fiscale et droit de participation aux décisions des cantons acquéreurs de prestation),
- la Commission intercantonale pour les conventions, régie par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), intervient comme organe de médiation entre la Confédération et les cantons.

5.1.2 Enjeux institutionnels au plan intracantonal

La question de la future *participation des parlements aux relations intercantionales* doit être clarifiée, à la lumière de l'ACI (qui prévoit seulement un devoir d'information, à temps et de manière complète des parlements cantonaux sur les conventions existantes ou en projet) et des droits des parlements romands énoncés par la Convention des conventions.

Au plan des *relations entre le canton et les communes et des relations intercommunales*, un réaménagement selon le principe de l'équivalence fiscale est à envisager dans les domaines régis par l'article 48a de la Constitution fédérale et l'ACI.

Dans ces domaines, la législation fédérale proposée (art. 19 et 20 LSu) tend à intervenir dans les relations entre le canton et les communes qui le constituent.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité pose la question du degré de centralisation et de décentralisation intracantonale pour l'exécution des tâches que la RPT attribue au canton.

5.1.3 Enjeux politiques

La Confédération veut donner une impulsion nouvelle au fédéralisme par un désenchevêtrement des tâches fondé sur le principe de subsidiarité. Toutefois, la portée du désenchevêtrement est limitée dans certains domaines : dans le cas de la prise en charge et de l'intégration des personnes invalides, la Confédération conserve un droit de regard sur des tâches transférées aux cantons; dans le cas de l'exploitation et de l'entretien des routes nationales, la Confédération se réserve le droit de déléguer aux cantons une partie des tâches qu'ils exécutent actuellement, mais qui sont néanmoins transférées à la Confédération par la RPT.

Des choix politiques devront être fait pour près de la moitié des 34 groupes de tâches objets du désenchevêtrement pour ce qui concerne le contenu des politiques publiques déléguées aux cantons, notamment en termes d'étendue et de coût des prestations.

5.2 Enjeux organisationnels

La RPT introduit des changements fondamentaux au niveau :

- *des relations entre la Confédération et les cantons*, à travers le désenchevêtrement des tâches qui tend vers plus d'efficacité et d'efficience, mais aussi par l'instauration d'un « fédéralisme contractuel » par le biais de conventions-programmes,
- *des relations intercantionales*, les conventions intercantionales existantes et futures devant être adaptées aux règles de l'ACI.
- De plus,
- le désenchevêtrement des tâches implique une réorganisation de certaines entités administratives,
- la préparation et le suivi des conventions-programmes, assorties de mandats de prestations, pèsent sur les services compétents et nécessitent des ressources pour leur élaboration et leur suivi,
- la mise en pratique et la maîtrise du nouveau système de péréquation financière (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur) et conventions intercantionales demandent également un temps d'adaptation.

Les répercussions sur le personnel et l'organisation interne seront importantes en termes de réallocation des ressources nécessaires.

5.3 *Enjeux financiers*

En préambule, le bilan global 2004-2005, établi par la Confédération, est le dernier qui permette de comparer la situation avant et après la mise en application de la RPT. Au-delà, seuls les effets liés au nouveau système de péréquation sont extrapolés.

Les impacts financiers définitifs pour le canton de Genève dépendent des décisions en matière de charges (octobre 2006), de flux financiers (juin 2007) et de l'adoption des ordonnances relevant de la compétence du Conseil Fédéral (automne 2007).

L'établissement d'un bilan financier définitif pour le canton de Genève et l'établissement prochain du budget 2008 restent problématiques. Les éléments à disposition actuellement relèvent d'estimations successives (bilan global de 2004 basé sur les années 2001-2002 et sa version actualisée sur les années 2004-2005, estimations accompagnant le 3ème message fédéral, etc.) qui doivent être interprétées avec une certaine prudence.

Le dernier bilan global fait ressortir un résultat de CHF 90,5 millions de charges supplémentaires pour le canton de Genève dans l'hypothèse d'une introduction de la RPT dans les années de référence 2004/2005:

- L'abandon des transferts actuels génère pour Genève un allègement de CHF 105,2 millions (CHF 14,8 millions d'allègement lié aux désenchevêtrement des tâches, CHF 164,4 millions de charges supplémentaires suite à la réduction de la part cantonale à l'IFD ainsi qu'une réduction de charges de CHF 254,8 millions par suite de l'abandon de la péréquation financière actuelle).
- Le nouveau système de péréquation implique CHF 187,8 millions de charges supplémentaires (CHF 281,1 millions d'augmentation liée à la péréquation des ressources et un allègement de CHF 93,3 millions grâce à la compensation des charges socio-démographiques)
- La compensation des cas de rigueur implique pour le canton de Genève une charge supplémentaire de CHF 7,9 millions.

Le bilan global ne présente que les effets directs liés au désenchevêtrement des tâches et à la mise en œuvre du nouveau système de péréquation. La RPT aura également des effets indirects non mesurables suite au passage à un régime de subventions non affectées, à l'introduction de conventions-programmes et au renforcement de la collaboration intercantonale.

L'observation de l'évolution du bilan global entre le nouveau système de péréquation et l'abandon des transferts actuels (entre 2001/2002 et 2004/2005) révèle que l'accroissement du solde (après la compensation des cas de rigueur) à la charge de Genève (CHF 90,5 millions pour la version 2004/2005 au lieu des CHF 1,4 million pour la version 2001/2002) est due notamment à la progression de l'attribution de Genève à la péréquation des ressources. L'évolution de la compensation des charges (en faveur de Genève) est moins significative.

Comme mentionné au point 4.1, la prise en compte dans le bilan global 2004/2005 de l'imposition à la source des frontaliers, ainsi que la croissance supérieure du taux de croissance 2001/2002 à 2004/2005 du potentiel de ressources par habitant (sans l'impôt à la source) de Genève par rapport à la moyenne suisse sont les raisons avancées par la Confédération pour expliquer l'évolution de l'attribution de Genève à la péréquation des ressources.

Les extrapolations réalisées par la Confédération au-delà de 2004/2005 confirment les constatations décrites ci-avant, soit une sensibilité globale importante du nouveau système de péréquation à la péréquation des ressources en regard de celle, tendanciellement plus modeste, de la compensation des charges. Par ailleurs, la comparaison entre les transferts actuels et le nouveau système de péréquation n'est plus réalisée.

5.4 Impacts législatifs

La RPT nécessite d'adapter la législation cantonale genevoise selon cinq axes :

1. la modification des actes législatifs concernés par le désenchevêtrement des tâches,
2. la modification des actes législatifs relevant du processus décisionnel cantonal (relations avec la Confédération à travers les conventions-programmes; collaboration intercantonale; relations canton-communes),
3. la mise en place des régimes transitoires dès le 1^{er} janvier 2008,
4. l'adhésion à l'ACI, soumise au Grand Conseil,
5. l'adaptation et la création de nouvelles conventions intercantionales qui devront être ratifiées par le parlement après l'adhésion du canton à l'ACI.

La liste des modifications législatives que le Grand Conseil devra adopter avant l'entrée en vigueur de la RPT, avec une indication des périodes de présentation des séries de projets de lois, est présentée en annexe.

Conclusion

Ainsi se présente, à ce stade, la situation telle que le Conseil d'Etat en a connaissance et ainsi s'orientent les importants travaux que mène l'administration dans la perspective d'une mise en vigueur de la RPT début 2008.

Il va de soi que le Grand Conseil sera tenu informé de l'avancement de ces travaux, comme il le sera de l'évolution de la situation, s'agissant des objections émises par le gouvernement du canton de Genève dans le cadre de la dernière consultation fédérale.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

Annexes :

- Tableau synoptique des implications législatives cantonales pour le canton de Genève ;
- Bilan global pour 2004 et 2005 ;
- Réponse du Conseil d'Etat à la consultation relative au rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur et au projet d'ordonnance à la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003 (RPT) et ses annexes ;
- Note concernant l'imposition à la source des travailleurs frontaliers dans le cadre de la RPT, les perspectives concernant les risques existants quant à l'imposition des contribuables frontaliers (déduction à admettre) et les perspectives concernant l'évolution de l'imposition à la source des contribuables résidents ;
- Lettre cosignée par les cantons de Bâle-ville, Genève et Zurich « 3. NFA-Vorlage; Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs. »

**RPT : TABLEAU SYNOPTIQUE DES IMPLICATIONS
SUR LA LEGISLATION GENEVOISE**

Domaines		Actes législatifs cantonaux à adapter		Échéance
1. Tâches transférées intégralement à la Confédération				
Routes nationales		Adaptation L 1 15 et adaptations mineures de L 1 10, L 1 10.12, L 1 10.03		Printemps 2007
		Il conviendra éventuellement d'ajouter un alinéa à l'article 2 LaLCR qui officialiserait la Police en tant qu'interlocuteur unique de la Confédération pour toutes les questions liées à la gestion du trafic dont l'information routière (lien avec l'article 57c LCR).		Printemps 2007
2. Tâches transférées aux cantons				
Aides à la formation (Bourses et prêts d'études) jusqu'au degré secondaire II		Un projet de fusion de la loi cantonale sur l'encouragement aux études (C 1 20) et loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05) est en cours d'examen et devra tenir compte des effets de la RPT. Les adaptations des lois actuelles sont mineures.		Dépôt courant 2007
Soutien aux organismes d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (activités cantonales et communales)		Adaptation de la loi 9385 destinée à financer l'aide et les soins à domicile.		Printemps 2007
Subventions pour la construction et l'exploitation d'hommes, ateliers et centres de jour - secteur mineur		PL 9865 sur l'intégration des mineurs handicapés ou à besoins spéciaux. Ratification de la CIIS. Éventuelle modification de la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes (J 6 35) et de son règlement.		Printemps 2007 pour la CIIS; PL déposé le 1er juin 2006
Subventions pour la construction et l'exploitation d'hommes, ateliers et centres de jour - secteur majeur		Adaptations de la LIPH et de son règlement (pour adhésion à la CIIS, transposition de la période transitoire, reprise des principes de planification cantonale et intercantonale, reprise du financement OFAS pour les institutions genevoises et les personnes genevoises hors canton, précisions quant à la procédure pour les investissements, adaptation de la procédure de reconnaissance des institutions selon LIPPI)		Printemps 2007
Formation scolaire spéciale		PL 9865 sur l'intégration des mineurs handicapés ou à besoins spéciaux et règlement permettant de reprendre les prestations actuelles de l'AI pendant la période transitoire. Règlement relatif au subsidie complémentaire accordé pour l'enseignement destiné aux mineurs invalides (J 3 55.03)		PL déposé le 1er juin 2006
3. Tâches demeurant communes et assumées selon de nouvelles règles				

**RPT : TABLEAU SYNOPTIQUE DES IMPLICATIONS
SUR LA LEGISLATION GENEVOISE**

Domaines	Actes législatifs cantonaux à adapter	Échéance
Exécution des peines et mesures	<p>1. Projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer au Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)</p> <p>2. Projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer au Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) du 10 avril 2006</p> <p>3. Convention relative aux institutions sociales (CIIS)</p>	<p>1. adopté le 22 septembre 2006</p> <p>2. adopté le 13 octobre 2006</p> <p>3. en cours de préparation</p>
Aides à la formation (Bourses et prêts d'études) - secteur tertiaire	<p>Un projet de fusion de la loi cantonale sur l'encouragement aux études (C 1 20) et loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05) est en cours d'examen et devra tenir compte des effets de la RPT. Les adaptations des lois actuelles sont mineures.</p>	<p>Dépôt courant 2007</p>
Protection de la nature et du paysage	<p>Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (L 4 05)</p>	<p>fin 2006 / janvier 2007</p>
Protection contre les crues	<p>La loi cantonale sur les eaux (L 2 05) devra faire l'objet de quelques aménagements, soit en particulier au Titre II relatif à la protection et à la gestion des cours d'eau, où une disposition supplémentaire sur les subventions de la Confédération devrait être envisagée ainsi qu'une modification de l'article 47 concernant le financement du programme de renaturation.</p>	<p>fin 2006/janvier 2007</p>
Prestations complémentaires fédérales AVS / AI	<p>Modification importante de la LPCF (J 7 10) et de la LPCC (J 7 15), création d'une base légale cantonale pour le remboursement des frais médicaux.</p>	<p>Printemps 2007</p>
Réduction des primes d'assurances-maladie	<p>Révision article 19 de la LaA.Mal (J 3 05) - adaptation liée à la modification des articles 65 et 66 de la loi fédérale</p>	<p>Printemps 2007</p>
Forêt	<p>LForêts (M 5 10)</p>	<p>fin 2006/janvier 2007</p>
Chasse	<p>LFaune (M 5 05)</p>	<p>fin 2006/janvier 2007</p>
<p>4. Tâches ne faisant pas l'objet de désenchevêtrement</p>		
Allocations familiales dans l'agriculture	<p>Loi concernant les allocations familiales aux salariés de l'agriculture et aux petits agriculteurs indépendants (J 5 15)</p>	<p>Printemps 2007</p>

Bilan global pour 2004 et 2005

en milliers de francs; (+) charge suppl. pour les cantons = allègement pour la Conf.; (-) allègement pour les cantons = charge suppl. pour la Conf.

Indice des ressources	Abandon des transferts actuels				Nouveau système de péréquation					Solde	
	Désenchevêtrement	Réduction de la part cantonale à l'imp. féd. dir.	Péréquation financière actuelle	Total	Péréquation des ressources	Compensation des charges			Total	Avant la compensation de rigueur	Après la compensation des cas de rigueur
						CCS A-C	CCS F	CCG			
ZH	-65'589	36'2092	-60'1749	-305'246	488'336	-34'163	-54'132	0	400'041	94'794	118'467
BE	-62'199	132'995	714'911	785'706	-882'996	0	-396	-18'454	-901'847	-116'140	-116'024
LU	-44'697	599'27	221'170	236'399	-265'742	0	0	-6'476	-272'218	-38'518	-38'735
UR	-20'828	3'286	46'054	28'513	-51'447	0	0	-9'446	-60'893	-32'380	-31'709
SZ	-7'539	48'323	-44'661	-3'877	45'067	0	0	-5'511	39'556	35'679	38'157
OW	-3'469	3'740	50'855	51'126	-40'862	0	0	-5'278	-46'141	4'985	-4'406
NW	-18'514	12'229	-3'040	-9'325	12'283	0	0	-1'220	11'063	1'738	2'453
GL	-8'484	4'755	17'494	13'765	-4'947	-55	0	-4'556	-9'559	4'206	-1'345
ZG	-6'010	106'440	-132'655	-32'225	148'765	0	0	-76	148'689	116'464	118'367
FR	6'225	38'304	269'633	314'162	-263'986	0	0	-13'000	-276'986	37'176	-31'016
SO	-19'923	32'232	80'737	93'045	-181'410	0	0	0	-181'410	-88'365	-83'661
BS	-23'322	76'536	-130'529	-77'316	112'339	-22'807	-19'258	0	70'274	-7'042	-3'310
BL	-21'327	48'058	-51'310	-24'580	35'816	0	0	0	35'816	11'237	16'221
SH	2'439	22'535	-12'150	12'823	-16'493	-1'288	0	0	-17'781	-4'958	-4'112
AR	-12'563	7'673	33'843	28'953	-20'337	0	0	-15'943	-36'280	-7'328	-6'292
AI	-2'935	2'621	7'364	7'050	-6'203	0	0	-7'264	-13'467	-6'417	-6'134
SG	-83'226	599'08	154'818	131'500	-283'633	-1'626	0	-2'165	-287'423	-155'923	-147'228
GR	-39'177	25'941	185'050	171'814	-35'900	0	0	-120'609	-156'509	15'305	-9'240
AG	-90'392	94'107	-21'126	-17'411	-72'743	0	0	0	-72'743	-90'154	-79'672
TG	9'874	28'460	62'435	100'769	-169'030	0	0	-3'804	-172'835	-72'065	-67'655
TI	-128'979	57'242	99'140	27'404	26'945	-20'437	0	-12'177	-5'669	21'735	27'687
VD	-20'207	117'756	33'542	131'091	-17'388	-52'178	-2'818	0	-72'383	58'708	-1'538
VS	-13'926	286'76	436'153	450'903	-338'048	0	0	-62'145	-400'193	50'710	-37'122
NE	-19'434	34'032	140'885	155'483	-59'032	-90'71	0	-20'106	-88'209	67'274	-12'402
GE	-14'934	164'440	-254'765	-105'159	281'095	-66'025	-27'312	0	187'758	82'598	90'514
JU	-8'407	7'337	103'784	102'714	-84'228	-184	0	-3'521	-87'933	14'780	-9'191
Divers	-799	0	0	-799	0	0	0	0	0	-799	-799
Total	-718'244	1'579'644	1'405'883	2'267'283	-1'643'780	-207'834	-103'917	-311'751	-2'267'283	0	-2'267'283

CCS = Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques; A-C = Domaines pauvreté, âge, intégration des étrangers; F = problématique des villes-centres; CCG = Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques

15763-2006

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 11 octobre 2006

Le Conseil d'Etat

15763-2006

Monsieur le Conseiller fédéral
Hans-Rudolf MERZ
Chef du Département fédéral
des finances
Bundesgasse 3
3003 BERNE

Concerne : Consultation relative au rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur et au projet d'ordonnance à la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003 (RPT)

Monsieur le Conseiller Fédéral,

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève vous fait part de son vif mécontentement au regard de l'évolution du dossier mentionné en titre et tout particulièrement des impacts directs et indirects issus du troisième message. La réalité du bilan global à ce jour ne correspond plus à l'objectif initial, à savoir un résultat quasiment neutre pour le canton de Genève, message que vous avez vous-même présenté et défendu lors de votre passage à Genève en date du 15 novembre 2004 à l'Institut National Genevois (voir *annexe 1*). Pour rappel, la phrase suivante, extraite de la page 5 de votre discours :

"Comme vous pouvez facilement l'imaginer, le projet n'est pas sans conséquences sur les finances des cantons. Ces conséquences ont été évaluées dans le cadre du bilan global. Elles s'avèrent généralement positives pour les cantons romands..... Genève devra verser un million de plus qu'aujourd'hui dans le fonds de péréquation."

Force est de constater que la situation a nettement évolué en défaveur du canton de Genève et ceci, dans des proportions inacceptables car issues d'une modification de périmètre décidée de manière unilatérale de votre côté. La situation est telle que le canton de Genève se sent aujourd'hui mis devant le fait accompli, trahi par la réalité des faits et sans aucune marge de manœuvre.

En complément aux réponses détaillées figurant *dans l'annexe 2* (Réponses du canton de Genève aux questions adressées aux gouvernements cantonaux), le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève souligne d'emblée la **manière fondamentalement erronée dont a été traitée la question de l'inclusion de l'impôt à la source** dans le calcul du potentiel des ressources. Cet impôt n'était pas compris dans le bilan global 2001/2002. De ce fait, les éléments sur lesquels le peuple genevois s'est prononcé le 28 novembre 2004 ne reflètent plus la réalité actuelle. Enfin, il apparaît très clairement que le canton de Genève n'a pas été informé officiellement de cette modification de périmètre.

Il en résulte une grave atteinte *a posteriori* à la confiance que le peuple et les cantons pouvaient placer en la RPT au moment de leur vote positif.

Apporter à cette problématique une solution qui soit non seulement arithmétiquement correcte, mais également politiquement équilibrée, devrait constituer, en l'occurrence, un objectif absolument prioritaire pour la Confédération. Il en va de la crédibilité du concept de la RPT.

A ce titre, *l'annexe 3* exprime de façon détaillée les réserves du canton de Genève sur la manière dont a été traitée la question de l'inclusion de l'impôt à la source et décrit la solution proposée. Les réserves portent sur la double incohérence de la méthodologie utilisée pour le calcul du potentiel de ressources par habitant (incohérence conceptuelle de nature logique et incohérence pratique, due aux sources statistiques utilisées). Il s'agit, en résumé, de prendre en considération toutes les personnes qui ont contribué à alimenter le potentiel de ressources et non pas seulement les résidents cantonaux. Inversement, si ces populations sont exclues du dénominateur de l'indice des ressources, les revenus qu'elles engendrent devraient être exclus du numérateur. Ainsi, l'on évite de prêter le canton de Genève dans sa fonction de canton contributeur à la péréquation financière.

En outre, relevons que les indicateurs partiels de charges des villes-centres (art. 41 OPFCC, *référence à votre usage*), ne tiennent compte que des actifs résidant en Suisse (navetteurs intercantonaux), sans prendre en considération les frontaliers (navetteurs internationaux). Ainsi, pour le canton de Genève, le "taux d'emploi" néglige près d'un emploi sur cinq.

Nous tenons également à souligner que cette problématique concerne à des titres divers l'ensemble des cantons frontaliers. En effet, non seulement le nombre des frontaliers est en constante augmentation, mais les emplois occupés par ces personnes évoluent vers des postes toujours plus qualifiés et mieux rémunérés. Enfin, la notion de "zone frontalière" a subi, avec l'accord sur la libre circulation des personnes de 2002, un élargissement notable qui deviendra effectif en juin 2007 et il s'agira de voir comment les cantons, dans leur ensemble, seront concernés par cette évolution à l'avenir.

Force est de constater que la problématique globale de l'imposition à la source et des travailleurs frontaliers doit être revue dans le cadre du modèle RPT proposé.

Le deuxième point sur lequel le canton de Genève demande une prise de position de la Confédération est celui des **problèmes transitoires de l'AI et de l'IFD**. Le canton de Genève considère que cette question n'est pas traitée de manière équitable dans la RPT et que la nouvelle proposition de la CdC, envoyée le 5 septembre 2006, ne reflète pas l'intérêt des cantons dans sa globalité. S'agissant des mesures collectives de l'AI, le canton de Genève ne s'oppose pas à l'application de la législation actuelle au financement des subventions adressées en 2008 aux institutions actives dans ce domaine et concernant les années antérieures, estimées à 245 millions de francs. En revanche, une base légale fait défaut s'agissant des mesures individuelles et le canton de Genève met fortement en cause le financement demandé aux cantons, estimé à 175 millions de francs. D'autre part, par souci de transparence, les offices fédéraux concernés par le désenchevêtrement des tâches doivent mettre à disposition des cantons le détail des évaluations réalisées lors du bilan global 2004/2005, et il doit en être de même pour les futures évaluations.

Constatant que les problèmes transitoires de l'AI et de l'IFD sont identiques quant au fond, le canton de Genève demande que la Confédération tienne compte de la symétrie entre ces deux situations et propose une négociation portant sur l'ensemble des questions transitoires AI et IFD.

Le troisième point concerne le **domaine des contributions aux charges socio-démographiques et géo-topographiques**. Le canton de Genève demande que la part consacrée aux charges excessives liées à la structure de la population et à l'existence de villes-centres (socio-démographiques) soit augmentée à 73 % de la contribution totale.

Le canton de Genève estime que les spécificités des villes et des agglomérations ne sont pas suffisamment prises en compte dans la compensation prévue. Les charges socio-démographiques supportées par les cantons, liées à des facteurs tels que l'âge, le chômage, la pauvreté, l'intégration des étrangers ou la toxicodépendance dépassent les charges géo-topographiques de par leur ampleur actuelle et l'importance qu'elles prendront encore à l'avenir.

La compensation des charges socio-démographiques devra se fonder sur la future statistique de l'aide sociale, dont il est précisé qu'elle n'est pas achevée à l'heure actuelle. Une étude réalisée en mars 2004 par la société Ecoplan, à la demande de la direction de projet RPT et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances ("Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich"), fournit cependant des données intéressantes à ce sujet. Selon cette étude, seules 27% des charges excessives résulteraient de facteurs géo-topographiques, les 73% restants étant générés par des éléments socio-démographiques : structure de la population pour 28% des charges et problématique des villes-centres (sécurité, ordre public, transports) pour 45%.

Enfin, le quatrième point concerne les cas de rigueur. A ce titre, le canton de Genève propose que le financement se limite au remboursement des charges financières effectivement supportées par les cantons concernés lors du passage à la RPT (limite du 0%). Or, la proposition du Conseil Fédéral va au-delà et engendre une **surcompensation des effets liés à l'introduction de la RPT dans les cantons concernés**. Cette situation ne correspond pas à l'esprit dans lequel a été introduit le mécanisme des cas de rigueur. **Le canton de Genève est conscient de l'importance d'un règlement favorable aux cantons les plus touchés mais souligne que le passage à la RPT est aussi source de difficultés pour les cantons contributeurs.**

En vous remerciant par avance de l'attention particulière que vous voudrez bien prêter à notre lettre, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller Fédéral, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :



Robert Hensler

Le président :



Pierre-François Unger

- Annexes :
- 1) Votre discours du 15 novembre 2004.
 - 2) Réponses du canton de Genève aux questions adressées aux gouvernements cantonaux.
 - 3) Document explicatif de la problématique globale de l'imposition à la source.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

RPT: la Suisse Romande gagne

15. nov 2004 - Conférence du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, Institut National Genevois, lundi 15 novembre 2004.

Seul le discours prononcé fait foi

C'est avec la plus grande des prudences que je m'aventure dans ces locaux. Je n'ai en effet pas l'habitude de marcher sur les têtes des radicaux (dont le secrétariat se trouve exactement un étage en dessous).

Je tiens tout d'abord à remercier cordialement l'Institut national genevois de son aimable invitation. Ce n'est certainement pas un hasard si cette conférence a lieu entre ces murs. Depuis des années, l'institut se penche en effet notamment sur la question de l'identité suisse. A travers de nombreuses conférences, publications et tables rondes, vous vous efforcez depuis des générations d'extraire la quintessence de notre pays, de rappeler ce qui fait sa force et de faire connaître vos résultats.

La Suisse est une nation née de la volonté de ses habitants. Dans un pays plurilingue et pluriculturel, la cohésion n'est pas acquise une fois pour toutes. Car quels sont les points communs entre Genève et Appenzel? Vous êtes en quelques minutes en France, nous en Autriche. Nous avons donc besoin d'institutions capables d'insuffler sans cesse à notre pays des forces nouvelles. Vous connaissez mieux que moi tout ce que James Fazy a apporté à votre République et Canton. L'idée de fonder cet institut et de lui confier aussi une mission d'importance nationale ne compte pas parmi ses moindres mérites.

C'est donc avec plaisir que je suis là devant vous. Car l'Institut national genevois incarne l'esprit même du projet RPT. Le fédéralisme représente l'un des principaux facteurs de cohésion de notre pays. Mais il n'est pas fait de matière inerte. Il n'est pas non plus une science exacte. Il doit de temps en temps être revivifié. La RPT nous offre la chance de le faire.

Mais avant d'en venir à la RPT, j'aimerais évoquer brièvement le second dossier de mon département qui sera soumis au scrutin le 28 novembre. Plus de 60 % des recettes de la Confédération proviennent de l'impôt fédéral direct et de la taxe sur la valeur ajoutée. Dans le

cadre du nouveau régime financier, la compétence de la Confédération de lever ces deux impôts, actuellement limitée à 2006, sera prolongée jusqu'en 2020. Des taux maximaux seront en outre fixés dans la Constitution afin de restreindre de manière efficace la charge fiscale des contribuables. Dans les faits, le nouveau régime financier, qui correspond presque entièrement à l'ancien, constitue un projet réduit à l'essentiel. Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de voter oui.

Le 28 novembre prochain, nous serons appelés à nous prononcer sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). L'arrêté fédéral soumis à votation contient 27 modifications de la Constitution. Celles-ci entraîneront à leur tour la révision de 34 lois fédérales. Un accord-cadre intercantonal fixera ensuite les principes et procédures concernant la collaboration entre les cantons. Il s'agit là d'un projet de réforme de grande envergure pour notre Etat fédéral.

Je vais maintenant aborder quatre points. Tout d'abord, la situation initiale, puis les objectifs de la RPT, ensuite la solution choisie et enfin la réponse à quelques critiques.

Situation initiale

L'appréciation de la situation initiale se fonde sur plusieurs constatations. Premièrement, le système de péréquation actuel souffre d'un manque de clarté dû au chevauchement des compétences et à la confusion des responsabilités. D'un côté, la Confédération verse des subventions et des parts cantonales, de l'autre, elle effectue des achats auprès des cantons.

Deuxièmement, on assiste depuis des années à une centralisation rampante des responsabilités au profit de la Confédération, centralisation qui s'accompagne d'une délégation croissante aux cantons des tâches d'exécution. Une telle tendance ne doit pas laisser indifférentes les minorités de notre pays. 70 % du budget de la Confédération se compose de transferts affectés. Ceux-ci représentent plus de 400 subventions d'un montant total d'environ 31 milliards. A leur tour, ces subventions sont destinées à permettre l'exécution de 50 tâches communes.

Troisièmement - et c'est là le principal problème - nombre de ces subventions engendrent de fausses incitations. En effet, les subventions sont fondées sur la capacité financière des cantons, ce qui a des conséquences aberrantes. Ainsi, plus un canton est pauvre, plus il sera incité à dépenser pour bénéficier d'un maximum des subventions. Si, par exemple, un canton pauvre bénéficie de subventions couvrant 96 % des frais liés à un projet cantonal de construction de routes, il serait bien bête, quelle que soit l'utilité du projet concerné, de renoncer à fournir la modeste contribution qui lui donne droit à la subvention promise. De plus, ce système pousse les cantons à élaborer des projets chers et marqués au sceau du perfectionnisme car, dans tous les cas, le financement est assuré par la Confédération. Autre exemple: un canton pauvre ne prend en charge que 10 % des frais de construction d'un tronçon du réseau ferroviaire régional, les 90 % restants étant financés par la Confédération. En revanche, si le canton de Zurich entreprend un tel projet, il doit le financer à 60 %.

Quatrièmement, l'écart entre cantons riches et cantons pauvres ne cesse de s'accroître, en dépit ou peut-être justement en raison de ce système. Cette situation est largement perçue comme injuste. Elle menace gravement l'un des piliers de notre ordre constitutionnel, le fédéralisme, censé garantir une saine concurrence entre les cantons en matière de charges fiscales et de prestations.

Comme nous venons de le voir, les rapports financiers qui lient la Confédération et les cantons ont fini par former un fouillis impénétrable. Le système est comparable à une machine de Tinguely, composé d'innombrables éléments tantôt harmonieux, tantôt disparates, qui tiennent ensemble malgré les mouvements contradictoires qu'ils effectuent en grinçant.

Il nous faut donc agir. Car ces problèmes et bien d'autres encore doivent être résolus. Deux mesures sont prioritaires. Premièrement, la péréquation financière ne doit plus se fonder sur la capacité financière, mais sur le potentiel de ressources des cantons. Cette solution offre une plus grande équité. Deuxièmement, il importe que les cantons puissent disposer de davantage de moyens non affectés sans devoir courir après des subventions versées objet par objet.

Objectifs de la RPT

Les objectifs de la RPT ne sont donc pas essentiellement d'ordre financier. Il serait faux de limiter la RPT à un transfert de fonds des cantons riches vers les cantons pauvres. La RPT n'est ni un programme d'économies, ni un train de mesures fiscales, ni un pur exercice de redistribution. Son but est plutôt de rendre les flux financiers plus transparents et de désenchevêtrer les tâches. Elle vise à redonner aux cantons leur liberté d'action. Le fait d'attribuer aux cantons davantage de compétences permet à l'Etat de se rapprocher des citoyens et d'enrayer le processus de centralisation. La RPT renforcera la solidarité au sein de notre Etat. Elle assurera à l'avenir une utilisation plus efficace de l'argent du contribuable. Elle permettra de mettre fin à un système où les contrôles sont contrôlés et les autorisations autorisées.

La RPT est un projet clairement fondé sur les principes de base du fédéralisme. Le fédéralisme favorise la concurrence entre les collectivités locales; il limite le pouvoir de l'Etat grâce à la répartition des compétences politiques entre trois niveaux institutionnels; il permet aux minorités et aux différentes cultures de notre pays de conserver leur identité; enfin, grâce au principe de subsidiarité, le fédéralisme se révèle être un système souple et proche des citoyens. Mais pour qu'il puisse fonctionner, un ingrédient lui est indispensable: la péréquation financière. La situation est la même que pour les communes et leur canton. Sans le soutien des communes les mieux loties, les communes les moins favorisées - du fait qu'elles sont situées dans des zones éloignées ou confrontées à des problèmes graves - ne pourraient pas survivre.

Le projet proprement dit

En résumé, le projet mis sur pied repose sur deux piliers: d'une part, le désenchevêtrement des tâches et de leur financement et, d'autre part, un nouveau système de péréquation financière.

Le désenchevêtrement des tâches et de leur financement porte sur des montants avoisinant cinq milliards de francs.

- Sept tâches (dont les plus importantes concernent les prestations individuelles de l'AVS, les prestations individuelles de l'AI, l'armée et les routes nationales) relèveront uniquement de la Confédération.
- Onze autres tâches (telles que la formation scolaire spéciale, la construction et l'exploitation de homes, les organisations cantonales d'aide aux personnes

- âgées et aux handicapés, la formation des spécialistes dans le domaine social ou les passages à niveau) incomberont uniquement aux cantons. Cette nouvelle répartition permettra de mieux coordonner l'exécution des tâches étatiques.
- Dix-sept tâches, dites "tâches communes" continueront d'être assumées conjointement par la Confédération et les cantons (même si, dans la plupart des cas, un déséquilibre partiel aura tout de même lieu). Ces tâches comprennent notamment la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire, les prestations complémentaires, les bourses d'études au niveau des hautes écoles, les routes principales, la mensuration officielle, la protection de la nature et du paysage et la protection des eaux.
 - Neuf tâches relèveront de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il s'agit entre autres de la médecine de pointe, des hautes écoles spécialisées, du trafic d'agglomération, de la gestion des déchets et des eaux usées. En vertu de cette nouveauté constitutionnelle, les cantons pourront être contraints de payer pour les prestations apportées par un autre canton. Cela mettra fin aux désavantages subis par les cantons-centres, qui fournissent nombre de services et d'infrastructures dont leurs voisins bénéficient sans verser un sou.

Le projet prévoit également, comme je l'ai dit, un nouveau système de péréquation financière au sens strict. Ce système comprend, d'une part, la péréquation des ressources par le biais de laquelle la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources aident les cantons à faible potentiel de ressources et, d'autre part, la compensation de charges excessives dues à des facteurs particuliers. Sont considérées comme des facteurs particuliers premièrement la topographie, source de frais supplémentaires pour les cantons de montagne, dont le système actuel tient déjà compte, et deuxièmement les charges socio-démographiques. Ce dernier facteur, qui n'était pas pris en compte dans l'ancien système, profitera aux cantons dotés de grands centres. Les grandes villes comme Genève ont justement à supporter des coûts liés à la prise en charge de personnes défavorisées, âgées ou sans formation, des familles monoparentales ou des étrangers.

Mais les cantons-centres fournissent aussi, dans des domaines tels que la formation, la santé ou la culture, des prestations dont les cantons voisins profitent également sans verser d'indemnités suffisantes. Une absence complète de solidarité face à ce genre de situation sera rendue impossible par la RPT.

J'aimerais encore aborder un domaine particulièrement important pour votre canton, celui du trafic d'agglomération. Ceux-ci nous lancent un grand défi. Votre canton connaît lui aussi une forte surcharge du réseau routier et des infrastructures de transports en commun. La RPT offre l'occasion d'adopter une base constitutionnelle grâce à laquelle la Confédération pourra soutenir le trafic d'agglomération à l'aide de moyens non affectés provenant de l'impôt sur les huiles minérales. Il s'agit du projet "dopo avanti". En l'absence d'une telle base constitutionnelle, les conditions ne sont pas réunies pour que la Confédération puisse soutenir les transports d'agglomération. Fatalement confrontée à des problèmes de circulation en raison du lac, de la frontière avec la France et de l'accroissement continu de sa population, Genève ne peut que profiter d'une telle disposition. Je connais du reste très bien votre fascinant projet de liaison ferroviaire CEVA (Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse), que le conseiller d'Etat Robert Cramer et le conseiller national John Dupraz m'ont présenté de façon détaillée à

Annexe 1

5

Berne. Sa réalisation dépend d'un engagement que la Confédération a contracté voici des longues années et qu'elle doit tenir.

Finalement, pour atténuer les effets globaux de toute la réforme RPT, un système de compensation des cas de rigueur sera mis en place durant quelques années.

Comme vous pouvez facilement l'imaginer, le projet n'est pas sans conséquences sur les finances des cantons. Ces conséquences ont été évaluées dans le cadre du bilan global. Elles s'avèrent généralement positives pour les cantons romands: ainsi, Fribourg recevra 44 millions, Vaud et le Valais 36 millions chacun, Neuchâtel 14 millions et le Jura 11 millions. Genève devra verser un million de plus qu'aujourd'hui dans le fonds de péréquation. Votre canton fait donc tout juste partie des cantons payeurs, dont les plus importants sont Zurich, Zoug et Schwyz.

Les travaux d'élaboration de la RPT ont duré des années et nécessité une préparation de longue haleine. Ils ont pu être menés dans un esprit d'étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. C'est pourquoi tous les gouvernements cantonaux à l'exception de Zoug se sont prononcés en faveur de ce projet.

Tout projet a ses opposants et la RPT ne fait pas exception à la règle. Les critiques exprimées à l'égard de la RPT proviennent de deux camps:

1. Il y a d'abord ceux qui craignent que la RPT n'entrave la croissance économique des centres économiquement forts, contraints de verser des montants exagérés aux régions financièrement faibles. Ils rappellent que Zurich est en concurrence non pas avec le Jura, mais avec Francfort, Vienne et Paris. Or ces critiques ignorent le fait que les cantons à forte capacité financière versent des montants de plus en plus importants dans le cadre de la péréquation actuelle et que la RPT, en revanche, fixe la limite supérieure de ces versements.

2. Il y a ensuite ceux qui préconisent comme solution unique une harmonisation fiscale matérielle, c'est-à-dire un système fiscal uniformisé sans différences de taux entre les cantons. Or ces opposants ne voient pas qu'une telle harmonisation fiscale mettrait fin au jeu de la concurrence entre les cantons, dont le rôle est pourtant crucial pour notre pays. En effet, pourquoi un canton s'efforcerait-il, par le biais d'une gestion efficace et économique, de maintenir sa charge fiscale à un niveau bas, sachant qu'en fin de compte, la charge fiscale sera la même partout?

3. Enfin, il y a ceux qui affirment que le désenchevêtrement des tâches pourrait aller beaucoup plus loin. A cette critique, il convient de répondre que le projet de RPT est le résultat d'un travail de collaboration long et minutieux, résultat que les cantons approuvent. Il sera toujours possible, par la suite, d'étendre les mesures de désenchevêtrement. Les instruments que la RPT prévoit de mettre en place permettent de faire face à un tel développement.

4. Parmi les onze tâches qui relèveront désormais de la seule responsabilité des cantons figurent la formation scolaire spéciale ainsi que la construction et l'exploitation de homes et d'ateliers destinés aux personnes handicapées. Certains prétendent que cette mesure risque d'entraîner une réduction de plusieurs milliards des prestations sociales au détriment des personnes handicapées. Les gouvernements cantonaux ont à plusieurs reprises rejeté fermement les craintes exprimées à ce sujet. Ils assurent avoir conscience de l'importance des tâches qu'ils reprennent à leur charge et se disent prêts à les assumer. Car la RPT ne renforce

Annexe 1

6

pas seulement l'autonomie politique des cantons, mais aussi leur capacité financière. Il est même probable que les cantons pourront, mieux que ne saurait le faire une AI fédérale confrontée à de sérieux problèmes financiers, garantir durablement une aide adaptée aux besoins spécifiques des handicapés. Par ailleurs, la Confédération fixera par voie législative des standards en la matière, que les cantons seront tenus d'appliquer en toute circonstance.

Permettez-moi de terminer par un chapitre qui me tient particulièrement à cœur.

Le système fédéraliste suisse, qui permet à des cantons souverains de cohabiter en paix, est le pilier politique de notre pays. Il est, avec la démocratie directe et l'État de droit, à la base de la réussite suisse. Il prévoit que, conformément au principe de subsidiarité, les problèmes des citoyens soient traités en priorité là où ils se posent. Il assure aux différents groupes linguistiques, culturels et sociaux la liberté nécessaire à leur épanouissement. Il postule que les cantons jouent le jeu de la concurrence, mais aussi qu'ils collaborent efficacement et soient solidaires entre eux. C'est pourquoi la RPT, en renouvelant et en renforçant notre fédéralisme, renforce le fondement même de notre État.

La RPT apporte une bouffée d'oxygène aux cantons, qui jouiront à l'avenir d'une plus grande marge de manœuvre dans l'exécution de leurs tâches, ce dont bénéficieront à leur tour les citoyens. La RPT est donc un projet qui sert avant tout les intérêts des cantons. Sur la façade du Palais fédéral, on peut lire l'inscription suivante: *curia confœderationis helveticæ*. Le lieu où les cantons s'unissent pour former ensemble la Confédération suisse. La RPT vise à renforcer cette union.

15 nov 2004

[Retour au sommaire: Discours jusqu'en 2004](#)

Département fédéral des finances DFF

Contact: info@gs-efd.admin.ch, [autres contacts](#) | [Informations juridiques](#)

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/reden/archiv/03600/index.html?lang=fr>

[Imprimer](#) | [Fermer](#)

Consultation fédérale relative au "Rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur" et au projet d'ordonnance à la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003 - Octobre 2006

REPONSES DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE AUX QUESTIONS AUX GOUVERNEMENTS CANTONAUX

1. Etes-vous d'accord avec la façon prévue de répartir la contribution fédérale entre la péréquation des ressources et la compensation des charges?

La proposition de répartition prévue, figurait déjà dans le premier message RPT et aucune modification n'est intervenue lors des travaux subséquents. La République et canton de Genève peut se rallier à cette proposition, étant entendu que le nouveau système de péréquation sera examiné dans le cadre du rapport d'efficacité et qu'il devra être adapté au besoin.

2. Approuvez-vous le rapport proposé entre la contribution des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération dans le domaine de la péréquation des ressources?

La République et canton de Genève demande de limiter la contribution des cantons à fort potentiel de ressources à 2/3 de la part fédérale, au lieu des 70% proposés à l'article 1 du projet d'arrêté fédéral relatif à cette question. Il souhaite utiliser la marge de manœuvre laissée par la Constitution fédérale, qui prévoit dans son nouvel article 135 que l'apport des cantons peut se situer entre 2/3 et 80% de celui de la Confédération. Le bilan global 2004/2005 montre en effet que la limite des 85% de la moyenne nationale fixée dans la loi sur la péréquation financière (art. 6 al. 3) comme objectif à atteindre pour les cantons à faible indice des ressources est dépassée par la plupart des cantons bénéficiaires de la RPT. Le canton de Genève estime qu'il sera toujours possible, à la lumière des premières expériences récoltées avec la RPT, d'augmenter le ratio des 2/3 si la nécessité s'en fait sentir. Le canton de Genève appuie donc la demande adressée par les cantons contributeurs à l'organe de direction politique de la RPT le 22 juin dernier, de réduire la contribution de ces derniers à la péréquation des ressources.

Le canton déplore, par ailleurs, qu'aucune variante n'ait jamais été calculée avec le pourcentage minimum figurant dans la Constitution.

Problématique de la prise en compte de l'imposition à la source dans le calcul de l'indice des ressources par habitant.

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève souligne **la manière fondamentalement inéquitable dont a été traitée la question de l'inclusion de l'impôt à la source** dans le calcul du potentiel des ressources. Cette question n'était pas comprise dans le bilan global 2000/2001 et de ce fait, les éléments sur lesquels le peuple genevois s'est prononcé en novembre 2004 ne reflétaient pas la réalité actuelle, ce qui constitue une

Annexe 2

2

grave atteinte à la confiance que le peuple et les cantons devraient pouvoir placer en la RPT. Apporter à cette problématique une solution non seulement arithmétiquement correcte, mais également politiquement équilibrée est un objectif que la Confédération doit considérer, en l'occurrence, comme prioritaire.

Le canton de Genève estime que la construction du ratio **comporte une erreur**. Tel qu'il est prévu dans l'ordonnance, le calcul de l'indice superpose *deux grandeurs qui ne sont que partiellement corrélées*: au numérateur, les ressources provenant des résidents et des frontaliers et au dénominateur, la seule population résidante. Calculer le ratio de cette manière aboutit à une erreur systémique, lourde de conséquences pour les cantons connaissant une forte proportion de revenus générés par l'activité des frontaliers.

L'annexe 3 intitulée "Calcul de l'indice des ressources prévu dans le cadre de la RPT" souligne la double incohérence, à la fois logique et pratique, de la construction de l'indice. Pour que le potentiel de ressources par habitant soit cohérent, il importe que le numérateur et le dénominateur de ce rapport soient logiquement liés, autrement dit **que l'on divise les ressources potentielles par la population qui les crée**. Ainsi, de deux choses l'une : ou l'on inscrit le nombre de frontaliers au dénominateur *comme élément correctif* ou l'on exclut leur rémunération du numérateur.

2.1. L'imposition à la source

Le canton de Genève est particulièrement touché par le phénomène de l'imposition à la source des frontaliers, dont l'inclusion dans l'indice des ressources a résulté en une croissance de quelque 10 points de l'indice entre les bilans globaux 2000/2001 et 2004/2005. Les frontaliers genevois actifs étaient au nombre de 44'250 en mars 2006 et représentaient 25% de tous les frontaliers travaillant en Suisse. Leur nombre croîtra encore à l'avenir, accord sur la libre circulation des personnes oblige. D'autre part, les emplois occupés par les frontaliers évoluent vers des postes toujours plus qualifiés et mieux rémunérés.

Ces développements devraient toucher, à terme et à des degrés divers, tous les cantons. Aujourd'hui, les six grands espaces métropolitains (Zurich, Bâle, Berne, Lausanne, Genève et Lugano) sont les plus touchés par la problématique de l'imposition à la source des frontaliers. Ces cantons rassemblent 78% de la population de la Suisse, mais déjà 25% des habitants de ces espaces vivent hors des frontières nationales. Bientôt, avec l'évolution de la notion de "zone frontalière" depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, tous les cantons seront potentiellement concernés. Dès juin 2007, il ne sera plus nécessaire de résider dans la zone frontalière, ni de rentrer chaque jour à son domicile pour jouir du statut de frontalier. Ainsi, les cantons ne connaissant pas ou peu de frontaliers à l'heure actuelle pourront fort bien se voir confrontés à cette problématique et à son incidence sur le potentiel de ressources dans un proche avenir. **C'est donc la problématique globale de l'imposition à la source qui doit être revue dans le cadre du modèle RPT proposé.**

Dans une optique nationale (ou cantonale), la comptabilité nationale exclut la rémunération des salariés versée au reste du monde, *c'est-à-dire en particulier les salaires versés aux frontaliers*, ainsi que le revenu de la propriété versé au reste du monde. En revanche, on inclut la rémunération des salariés provenant d'une autre région, tout comme les revenus de la propriété versée depuis une autre région. *Manifestement, tous les indicateurs entrant dans le cadre de la RPT sont conçus dans l'optique de la résidence nationale (ou cantonale), et non dans l'optique intérieure (de création de la valeur)*. **Par souci de cohérence, c'est une raison supplémentaire de ne pas inclure le revenu des frontaliers dans le calcul de l'indice des ressources.**

2.2. La population résidente

Alternativement, le canton de Genève demande que 100% des frontaliers actifs soient pris en compte au dénominateur de l'indice, car tous sont des contributeurs nets de création de richesses, contrairement aux personnes inactives, sans rente ou fortune, incluses dans la population résidente. Il est entendu qu'il n'est pas question de considérer les frontaliers comme appartenant à la population résidente d'un canton, mais bien de pondérer leurs revenus en tenant compte de leur effectif d'actifs. Ce faisant, on ne tient pas compte des "inactifs" qui vivent dans les ménages de frontaliers alors que les inactifs sont pris en considération dans les effectifs de population résidente permanente. En ce sens, il ne s'agit que d'une pondération, d'un correctif du numérateur.

Autre source d'erreur dans la construction actuelle de l'indice, les personnes de nationalité suisse vivant en zone frontalière et travaillant dans un canton suisse ne sont pas dénombrées comme frontaliers, car elles n'ont pas besoin d'un permis de travail. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, les Suisses peuvent aller s'établir à l'étranger sans contrainte et continuer leur activité en Suisse. A Genève, ils sont imposés à la source. Le nombre de frontaliers titulaires d'un permis de travail devrait, en toute logique, être augmenté du nombre de ces "frontaliers suisses". A Genève, leur effectif dépasse 7'000 personnes.

Le canton de Genève relève que l'erreur ne concerne que l'imposition à la source des personnes résidant à l'étranger (frontaliers suisses ou étrangers). Pour les personnes imposées à la source, mais résidant dans le canton (permis B par exemple), le ratio est construit de façon correcte, dans la mesure où ces dernières sont comptées dans la population résidente. En revanche, la même erreur que pour les frontaliers est commise pour les permis de courte durée (permis L) qui participent au potentiel de ressources, mais sont exclues de la population résidente. Leur nombre dépasse 7'000 dans le canton de Genève.

Enfin, le canton de Genève tient à préciser que le ratio ne comporte pas de biais pour les pendulaires intercantonaux. En effet, les ressources provenant des activités de ceux-ci sont comprises dans celles de leur canton de domicile (principe du lieu de résidence) et les personnes génératrices de ces ressources font partie de la population résidente du même canton.

Proposition

- Le canton de Genève conçoit, bien entendu, que la répartition des richesses, objet de la RPT, se fonde sur les seuls habitants des cantons. Ceci étant, le calcul de l'indice des ressources doit refléter la situation réelle des cantons basée sur les ressources et sur les générateurs de ces ressources. Ainsi, de deux choses l'une : soit la population résidente cantonale prise dans son ensemble - y compris les permis de courte durée - et la totalité des frontaliers - suisses et étrangers - actifs dans le canton est prise en compte au dénominateur de l'indice des ressources par habitant, soit les ressources engendrées par les populations exclues du dénominateur sont également exclues du numérateur. Vu les failles et la faiblesse conceptuelle du dispositif proposé et les effets pervers qu'il est susceptible d'engendrer, une expertise neutre semble indispensable. Le canton de Genève propose qu'un organisme indépendant, tel que le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ, donne un avis impartial sur la question.

3. Pensez-vous que la contribution de la Confédération à la compensation des charges doit être allouée à parts égales aux charges dues à des facteurs géo-topographiques et aux charges dues à des facteurs socio-démographiques ?

La République et canton de Genève estime que les spécificités des villes et des agglomérations ne sont pas suffisamment prises en compte dans la compensation prévue. Les charges socio-démographiques supportées par les cantons, liées à des facteurs tels que l'âge, le chômage, la pauvreté, l'intégration des étrangers, la toxicodépendance dépassent les charges géo-topographiques de par leur ampleur actuelle et l'importance qu'elles prendront encore à l'avenir.

La compensation des charges socio-démographiques devra se fonder sur la future statistique de l'aide sociale, dont il est précisé, à la page 32 du rapport de consultation, qu'elle n'est pas achevée à l'heure actuelle. Une étude réalisée en mars 2004 par Ecoplan, à la demande de la direction de projet RPT et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances ("Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich") fournit cependant des données intéressantes à ce sujet. Selon cette étude, seules 27% des charges excessives résulteraient de facteurs géo-topographiques, les 73% restants étant générés par des éléments socio-démographiques : structure de la population pour 28% et problématique des villes-centres (sécurité, ordre public, transports) pour 45% des charges.

En l'état, ne pas tenir compte des résultats de l'étude Ecoplan ne repose sur aucun fondement. En tout état de cause, seule la statistique de l'aide sociale permettra effectivement de baser les compensations sur des éléments statistiques vérifiés, validés et comparables sur le plan national. Le rapport ne se prononce cependant pas sur la finalisation de cette dernière au 1^{er} janvier 2008. Dès lors, la prise en compte de l'étude Ecoplan ne fait qu'anticiper la réalité.

Proposition

- La répartition des fonds de compensation des charges doit **adopter la clé de répartition de l'étude Ecoplan** (73% pour les charges socio-démographiques, 27% pour les charges géo-topographiques), ou du moins s'en rapprocher (par exemple deux tiers/un tiers). Il faudrait en conséquence modifier les articles 3 et 4 de l'arrêté fédéral sur la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges.

4. Avez-vous des remarques à formuler sur le calcul de la compensation des cas de rigueur ? Approuvez-vous notamment la proposition de la commission de projet, selon laquelle la répartition des moyens financiers entre les cantons se fera en 2007 (année précédant l'introduction de la RPT) sur la base du bilan global pour 2004 et 2005, conformément au rapport mis en consultation ?

Le mécanisme de la compensation des cas de rigueur est prévu à l'article 56 de l'ordonnance. Il y a compensation lorsque l'allègement net des charges financières est inférieur à la valeur limite. Celle-ci constitue le minimum visé pour chaque canton et est calculée sur la base de l'indice des ressources 2004/2005.

Le canton de Genève ne souhaite pas remettre en question le principe du mécanisme des cas de rigueur. Cependant, de son point de vue, l'introduction de ce mécanisme, décalée dans le temps constitue une reconnaissance des rentes de situation octroyées à certains cantons dans le cadre de la péréquation actuelle. Ceci dit, il estime nécessaire de prévoir un

Annexe 2

5

mécanisme permettant à ces cantons d'adapter leurs structures budgétaires à la nouvelle situation engendrée par la RPT. Il entend toutefois rappeler qu'une transition de vingt-huit ans représente une période d'adaptation beaucoup trop longue. Enfin, il souhaite relever ici que les cantons à fort potentiel de ressources vont également rencontrer des difficultés à adapter leurs structures budgétaires à la nouvelle situation engendrée par la RPT.

L'article 56 de l'ordonnance et l'annexe 18 déterminent le mode de calcul du mécanisme des cas de rigueur. Comme le montre très explicitement la figure 8 du rapport final (page 44), la proposition du Conseil fédéral engendre une **surcompensation** des effets liés à l'introduction de la RPT dans les cantons à faible potentiel de ressources. En effet, elle compense les charges selon une limite d'allègement plus généreuse que celle du 0%, ce qui ne correspond pas à l'esprit dans lequel a été introduit le mécanisme des cas de rigueur. Le canton de Genève considère qu'il s'agit d'une *anomalie à corriger*.

Proposition

- Compléter l'article 56 de l'ordonnance en plafonnant les contributions versées aux cantons à faible potentiel de ressources afin de garantir une stricte compensation des effets de transition liés à la RPT (limite du 0%) et non un allègement net.
- Garantir cette limite du 0% aux seuls cantons dont l'indice des produits standardisés de l'impôt après péréquation des ressources et compensation des charges excessives est inférieur à 100 points, ce qui entraîne une adaptation de la formule de calcul.

Concernant la deuxième partie de la question 4, nous approuvons la réponse formulée par la CdC dans son modèle de réponse.

5. Etes-vous favorables à l'Intention de ramener des 12% actuels à 10% la part minimale des cantons aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales, prévue dans la loi (contributions au financement de mesures autres que techniques) afin de compenser le surcroît de charges de la Confédération dans le domaine des routes et procéder à la compensation restante hors financement spécial de la circulation routière, par le biais du bilan global de la RPT ?

Nous pouvons nous rallier à la position de la CdC sur ce point. Nous remarquons toutefois que les cantons transfèrent la propriété du réseau des routes nationales à la Confédération sans contrepartie.

6. Avez-vous des remarques sur le nouveau calcul proposé pour la part de la Confédération aux dépenses de l'AVS ?

7. Avez-vous des remarques sur le nouveau calcul proposé pour la part de la Confédération aux dépenses de l'AI ?

Commentaire général

Les estimations faites par la Confédération, notamment dans le domaine des prestations complémentaires restent, à ce jour, entachées d'une très grande opacité. L'absence de dispositions précises ou de travaux préparatoires permettant la mise en œuvre concrète de cette nouvelle législation fédérale, centrale dans le financement de la politique sociale, 18 mois avant l'entrée en vigueur supposée de la RPT, ne manque pas de susciter de fortes

Annexe 2

6

inquiétudes quant à l'application de ces nouvelles modalités à l'égard des bénéficiaires finaux.

Il faut également souligner que la RPT, au travers des mesures qui ont trait au transfert des prestations d'aide à domicile aux cantons et à la limitation de la participation fédérale aux frais de séjours en home, crée globalement un système pouvant conduire à des effets contre-productifs. En effet, si les cantons seront responsables du financement et de l'organisation des prestations d'aide à domicile, tout comme de celle de l'accueil en institutions, la Confédération exercera néanmoins *une influence non négligeable sur les choix individuels au travers des ressources attribuées aux bénéficiaires, notamment par l'octroi d'allocations d'impotence qui seront de sa compétence exclusive.*

Il est finalement extrêmement délicat d'apporter une appréciation définitive sur ces domaines de la RPT quant à leur dynamique financière, alors même que deux révisions d'importance sont en cours au niveau national qui peuvent toutes deux avoir des incidences financières très importantes. Il s'agit en particulier de la 5^e révision de la LAI et du message relatif au financement des soins de longue durée.

AVS

La méthodologie utilisée pour la fixation de la contribution de la Confédération aux dépenses annuelles de l'AVS n'appelle pas de commentaire en soi. Le canton de Genève estime toutefois qu'il paraît extrêmement prématuré de fixer les taux de contribution de la Confédération sur la base de projections financières, sans prévoir de possibilité d'adaptation de cette dernière, alors même que bon nombre d'éléments relatifs aux effets financiers réels de la RPT restent encore à clarifier ou font encore débat entre la Confédération et les cantons.

De l'avis du canton de Genève, le Conseil fédéral devrait prévoir une disposition transitoire permettant une adaptation de la contribution fédérale pour le cas où les projections financières présenteraient des écarts importants par rapport au résultat des comptes 2008.

AI

La remarque formulée ci-dessus concerne également l'AI.

8. Avez-vous des remarques sur les mesures proposées pour résoudre les problèmes transitoires dans le cas de l'AI?

Le canton de Genève est sensible à l'évolution de la CdC sur les questions relatives aux problèmes transitoires de l'AI et de l'IFD, ce dont elle fait état dans sa lettre du 5 septembre 2006. Le canton de Genève se prononce de la manière suivante sur les positions exprimées par la CdC dans son nouveau projet de réponse à la question 8 du questionnaire de la Confédération :

- **Délimitation des charges et des revenus par exercice** (paragraphe 1 des positions exprimées en page 4). Le canton de Genève approuve cette proposition de la CdC. Toutefois, il ne considère pas qu'il faille relever le fait que cette problématique n'a jamais été thématisée et qu'elle engendrerait un supplément de charges de 2 milliards de francs pour la Confédération. Ces éléments pourraient être apportés dans le cadre d'une négociation.

Annexe 2

7

- Acceptation par le canton de Genève d'un co-financement des prestations collectives différées de l'AI (part des cantons évaluée à 245 millions de francs).
- Réserve expresse du canton concernant le co-financement des arriérés de rentes et autres prestations individuelles (part des cantons évaluée 175 millions de francs), une base légale faisant défaut.
- Approbation du contrôle des montants indiqués par une instance externe.
- A l'instar de la CdC, le canton de Genève considère la charge résiduelle de l'AI (806 millions de francs) comme un problème spécifique à cette dernière et ne relevant pas de la RPT. L'assainissement de l'AI demandera d'autres solutions.
- Comme la CdC, il refuse l'idée d'une contribution à fonds perdus des cantons à l'AI et le financement de la charge d'intérêt de l'AI pour un montant de 20 millions de francs puisque, pendant des années, les cantons ont assumé le retard de paiement de l'AI en augmentant ainsi leurs coûts de trésorerie.
- En revanche, contrairement à la CdC, le canton de Genève **s'oppose à la proposition faite de renoncer à demander une délimitation par exercice, également pour l'impôt fédéral direct** (voir argumentaire et proposition genevoise ci-dessous). Le canton de Genève souligne qu'il est prêt à entrer en matière sur le règlement des problématiques transitoires AI et IFD dans le cadre d'une négociation.

AI, prestations collectives

Aujourd'hui, l'AI est financée à 12,5% par les cantons, 37,5% par la Confédération et 50% par les cotisations sur les salaires. L'AI tient en outre sa comptabilité selon le principe de caisse. Toutefois, comme la responsabilité du domaine des prestations collectives est transférée aux cantons, l'AI devra solder, en 2008, les subventions dues aux institutions pour 2007. Le montant incriminé s'élève à 1,962 milliards de francs. Le canton de Genève ne conteste pas la participation des cantons à leur part légale de 12,5%, pour un montant de 245 millions de francs (21,2 millions de francs pour Genève, estimation basée sur les prestations totales de l'AI en 2005 et la capacité financière 2006).

La proposition de la CdC d'une nécessaire vérification des chiffrages par une instance externe paraît importante au canton de Genève, mais insuffisante. En effet, seul l'OFAS détient les informations sur lesquelles les chiffrages peuvent être réalisés et est actuellement compétent pour prononcer les décisions dont découleront les charges résiduelles pour la transition. Or, les tableaux soumis dans le rapport final restent extrêmement globaux. La traçabilité des enveloppes financières attribuées par la Confédération aux suppléments pour nouvelles places ou pour l'encadrement et finalement la traçabilité des montants réellement versés aux institutions ne sont pas réalisées, ni de manière globale, ni de manière détaillée. *Le canton de Genève demande que les éclaircissements nécessaires soient apportés à ce dossier dès que possible.*

AI, prestations individuelles

La Confédération signale également que les comptes de l'AI présenteront, en 2008, des prestations individuelles non payées concernant les années antérieures, pour un montant de 1,4 milliards de francs. Etant donné qu'aucune base légale n'existe, l'Etat de Genève *met fortement en cause le report du financement des prestations individuelles sur les cantons*

pour un montant de 175 millions de francs (15,2 millions de francs pour le canton de Genève).

Les problèmes transitoires de l'AI doivent être **mis en symétrie avec ceux de l'IFD**. En effet, actuellement, les cantons reçoivent une part de 30% des recettes fiscales de l'IFD. Comme les subventions AI, la recette fiscale de l'IFD de l'année en cours est versée l'année suivante. La RPT prévoit dès son entrée en vigueur, soit en principe en 2008, que la part des cantons passe de 30% à 17%, la différence de 13% étant acquise à la Confédération. La part totale de la Confédération à l'IFD passe ainsi de 70% à 83%. Le rapport final passe toutefois sous silence le fait que la Confédération prévoit d'ores et déjà d'exiger en 2008, non plus 70%, mais 83% de l'IFD 2007. Les représentants de la Confédération, au sein du groupe de travail responsable de cette thématique, ont toujours argumenté qu'il n'existait pas de base légale permettant le versement aux cantons, de 30% de la recette de l'IFD 2007.

Le canton de Genève tient toutefois à relever qu'en l'état, aucune base légale n'existe pour le financement par les cantons, des rentes individuelles, tel que relevé dans le paragraphe précédent. Pour cette raison, le Conseil Fédéral propose au Parlement la création d'une telle base légale (disposition transitoire de la LAI, al. 4 et 5).

Proposition

- Afin d'assurer la symétrie souhaitée entre les problèmes transitoires de l'AI et ceux de l'IFD, le canton de Genève demande que **30% et non 17% de la recette fiscale de l'IFD 2007 soit versée aux cantons, même si ce montant est payé en 2008.**

9. Avez-vous des remarques concernant les contributions que la Confédération devra verser a posteriori au titre de la réduction des primes d'assurance-maladie, de la vulgarisation agricole et des aides à la formation ?

Le canton de Genève n'a pas de remarque complémentaire à formuler par rapport au projet de réponse de la CdC. Cependant, il constate que les engagements de la Confédération, en vertu de l'ancien droit, seront résorbés au détriment des nouvelles formes de financement de la RPT, lesquelles pourraient prendre du retard au début de l'introduction de la RPT. La Confédération s'assure ainsi une neutralité financière du passage à la nouvelle péréquation financière au détriment des cantons.

10. Avez-vous des suggestions pour la suite des travaux liés au troisième message sur la RPT ?

Nous formulons les remarques et propositions suivantes :

• **Rapport d'efficacité**

Ce rapport établi tous les 4 ans est un élément essentiel de la nouvelle péréquation financière, car il permet de vérifier si les buts assignés à cette dernière par la Constitution (art. 135) et par la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (art. 2 et 11 notamment) sont atteints.

Il est donc très important que ce rapport d'analyse et de décision soit établi en commun, **par la Confédération et par les cantons, lesquels doivent en assumer la responsabilité à parts égales**. L'article 48 de l'ordonnance prévoit un groupe d'accompagnement paritaire, composé de représentants de la Confédération et des

cantons. Cette disposition paraît insuffisante au canton de Genève qui demande *qu'une instance particulière soit mise en place, indépendante de l'administration fédérale et autonome dans ses démarches, analyses et décisions.*

La composition de cet organe requiert une attention particulière. La parité entre cantons et Confédération ne doit pas constituer une priorité absolue, les cantons ayant des intérêts plus diversifiés que ceux de la Confédération, voire contradictoires. Pour la représentation cantonale, il faudrait viser à *un équilibre entre les cantons contributeurs et bénéficiaires des indices des ressources et des charges, les cantons centres et périphériques et les cantons urbains et ruraux.*

Pour la rédaction du rapport, le groupe paritaire doit pouvoir s'appuyer sur une instance indépendante externe (par exemple un centre universitaire) mandatée conjointement par la Confédération et les cantons.

- **Inspectorat**

Le canton de Genève approuve la création d'un inspectorat indépendant, comme mentionné dans le rapport explicatif sur l'ordonnance (page 8), mais estime que cet organe de contrôle de la qualité des données devrait *être financé à la fois par la Confédération et les cantons*, afin de lui assurer la plus grande indépendance possible. Par ailleurs, son cahier des charges doit encore être précisé.

- **Qualité des données**

Le canton de Genève s'inquiète de la qualité des données statistiques servant de base à l'établissement du potentiel des ressources, s'agissant notamment des bénéficiaires des sociétés à statut fiscal privilégié, de l'imposition à la source (dans un canton) et des éléments relatifs à la fortune (dans plusieurs cantons). Par ailleurs, le canton de Genève s'inquiète de la disponibilité de ces données pour l'entrée en vigueur de la RPT.

Le rapport explicatif sur l'ordonnance décrit avec précision (page 8) les mécanismes mis en place en cas de données erronées, manquantes ou inexploitables. Le canton de Genève demande que l'ordonnance soit complétée (art. 28 al. 1) par *l'institution d'un mécanisme de sanctions*, au cas où un canton invité à corriger les données remises ne s'acquitterait pas de cette tâche de manière satisfaisante. Une estimation systématiquement défavorable au canton constituerait un mécanisme suffisamment dissuasif.

De manière générale, le canton de Genève se demande s'il ne serait pas judicieux de fonder les calculs de la péréquation des ressources et des charges sur des éléments plus facilement accessibles, moins détaillés et sophistiqués et, de ce fait, moins onéreux en terme de collecte, de vérification et de plausibilité. Le rapport coût/bénéfice s'en trouverait amélioré.

- **Echéance**

Le canton de Genève est d'accord avec la proposition faite à l'article 50 de l'ordonnance, de fixer *au semestre* la périodicité des versements à la péréquation des ressources, à la compensation des charges excessives et à la compensation des cas de rigueur (échéance à la fin du semestre).

- **Prolongement du délai d'exploitation des résultats de la consultation**

Le planning des travaux publié ne prévoit que deux semaines pour l'exploitation des résultats de la consultation, ce qui est sans rapport avec la portée d'un tel objet. Le canton de Genève demande que l'administration fédérale dispose de suffisamment de temps pour une *évaluation qualitative des résultats conforme à l'importance de la RPT* et aux dispositions de l'ordonnance sur les consultations de 2005. Le groupe de projet 14 doit, par ailleurs, pouvoir mettre ses compétences à profit pour l'élaboration définitive du 3^{me} message sur la RPT.

- **Inviter les offices fédéraux à communiquer le détail des évaluations du bilan global, en particulier les transferts de charges dans le domaine de l'AI**

Par souci de transparence, les offices fédéraux concernés par le désenchevêtrement des tâches doivent mettre à disposition des cantons le détail des évaluations réalisées lors du bilan global 2004/2005. Il en ira de même pour les futures évaluations.

11. Avez-vous des remarques sur des articles ou des annexes de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) ou sur les commentaires figurant dans le rapport explicatif ?

Le canton de Genève rappelle les modifications demandées à l'ordonnance sur la péréquation financière et à l'arrêté fédéral sur la détermination des contributions de base, à la péréquation des ressources et à la compensation des charges :

Ordonnance :

- **Art. 1 et 4 : Potentiel des ressources** : correction à apporter au calcul de l'indice des ressources par habitant : voir point 2 de la réponse.
- **Art. 28 al. 1 : Qualité des données** : instauration d'un mécanisme de sanctions : voir point 10 de la réponse.
- **Art. 41 : Indicateurs partiels** : prise en compte des travailleurs frontaliers dans les taux d'emploi et correction de l'annexe correspondante.
- **Art. 48 : Rapport d'efficacité** : co-responsabilité de la Confédération et des cantons : voir point 10 de la réponse.
- **Art. 56 : Compensation des cas de rigueur, contributions versées aux cantons** : stricte compensation et non allègement net : voir point 4 de la réponse.

Arrêté fédéral :

- **Section 2 : Détermination des fonds destinés à la compensation des charges** : augmentation de la part dédiée aux charges socio-démographiques : voir point 3 de la réponse.

Autres demandes de modifications :

- **Symétrie dans le traitement des problèmes transitoires AI et IFD** : voir point 8 de la réponse.
- **Inspectorat** : co-financement par la Confédération et les cantons : voir point 10 de la réponse.

Genève, le 11 octobre 2006



Calcul de l'indice des ressources prévu dans le cadre de la RPT

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) prévoit le calcul d'un indice des ressources qui a pour fonction de refléter le potentiel de ressources - les ressources financières fiscalement exploitables - des cantons par rapport à la moyenne suisse.

Les éléments pertinents pour le calcul de l'indice des ressources figurent aux articles 1 à 6 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC).

Le potentiel de ressources exploitables fiscalement par les cantons correspond à l'assiette fiscale agrégée (AFA), qui tient compte de la somme des revenus et de la fortune imposables des personnes physiques et de la somme des bénéfices des personnes morales.

Pour pouvoir comparer le potentiel de ressources des divers cantons et établir un indice des ressources par rapport à la moyenne suisse, celui-ci doit être calculé « par habitant » (cf. art. 4 de l'OPFCC). Le potentiel de ressources par habitant est le rapport entre le potentiel de ressources et l'effectif de la population résidente moyenne. C'est sur le dénominateur de ce rapport que porte l'essentiel de ce document.

Incohérence du calcul du potentiel de ressources par habitant

Il existe une double incohérence dans le calcul du potentiel de ressources par habitant :

- 1°) une incohérence conceptuelle de nature logique,
- 2°) une incohérence pratique due aux sources statistiques utilisées.

A cela s'ajoute la difficulté de tenir compte du poids effectif de l'apport de certains non-résidents, les « frontaliers suisses », qui contribuent à la création des ressources.

Pour que le potentiel de ressources par habitant soit cohérent, il importe que le numérateur et le dénominateur de ce rapport soient logiquement liés, autrement dit **que l'on divise les ressources potentielles par la population qui les crée.**

En intégrant dans le potentiel de ressources (au numérateur) les revenus provenant de l'impôt à la source, l'on tient compte non seulement des ressources provenant des résidents permanents mais encore de celles provenant des résidents de courte durée et, surtout, des frontaliers.

En revanche, au dénominateur ne figure que la population résidente permanente des cantons. Il y a donc non concordance dans la définition des deux grandeurs.

La non prise en considération des frontaliers représente l'incohérence conceptuelle de nature logique. La non prise en considération des résidents non permanents constitue l'incohérence pratique, due aux sources statistiques.

L'existence de navetteurs (ou « pendulaires ») intercantonaux n'entraîne en revanche pas de biais dans le calcul du potentiel de ressources par habitant. En effet, les revenus provenant de leurs activités sont compris dans les ressources de leur canton de domicile (imposition selon le principe du lieu de

résidence) et les personnes créatrices de ces ressources appartiennent à la population résidente de ce canton.

1 Incohérence conceptuelle de nature logique - l'essentiel...

Les frontaliers (au sens large) sont des navetteurs entre un pays étranger et un canton suisse. Leur cas est donc différent des navetteurs intercantonaux. Les revenus qu'ils génèrent figurent au numérateur du potentiel de ressources par habitant, alors que la population qu'ils représentent n'est pas comprise dans le dénominateur.

A Genève, l'OCSTAT établit le nombre de titulaires de permis frontalier (frontaliers au sens strict), sur la base du fichier tenu par l'Office cantonal de la population (OCP). Pareille statistique n'existe pas dans tous les cantons concernés. Depuis 2005, l'Office fédéral de la statistique (OFS) produit une statistique de synthèse sur l'effectif des **travailleurs frontaliers** (au sens strict, soit les titulaires d'un permis frontalier) **actifs** dans les divers cantons. La différence entre les deux chiffres ainsi obtenus est imputable au fait qu'une personne peut détenir un permis frontalier valable mais être inactive, momentanément (au chômage, entre deux emplois, p. ex.) ou définitivement (ayant pris sans retraite, sans que le permis n'ait encore été annulé, p. ex.). La source OFS serait utilisable pour corriger le dénominateur du potentiel de ressources par habitant.

A Genève, les titulaires d'un permis frontalier actifs (44 600 à fin juin 2006 ; source OFS) représentent un peu plus de 10% de la population résidente correspondant au dénominateur. Le nombre de titulaires de permis frontaliers (source OCSTAT/OCP) est de 54 040 au même moment.

Les frontaliers sont les plus nombreux dans les cantons de Genève, du Tessin, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Vaud. Leur effectif est souvent loin d'être négligeable dans la plupart des autres cantons. Seuls 8 cantons n'en ont pas : les cantons de Suisse centrale, Glaris et Fribourg. Cette incohérence porte donc préjudice à la majorité des cantons.

Par ailleurs, même si l'effectif des frontaliers était pris en compte au dénominateur, une incohérence logique continuerait d'exister, à mon sens. En effet, **au sein de la population résidente, il existe des personnes qui ne contribuent pas effectivement au potentiel de ressources, soit les personnes inactives sans rente ou revenu de la fortune (enfants, personnes au foyer, p. ex). En revanche, tous les frontaliers actifs contribuent au potentiel de ressources.** Par la prise en compte des frontaliers au numérateur (dans le potentiel de ressources) et au dénominateur (dans une population « corrigée »), on mêlerait une catégorie « dense » en revenus (les frontaliers) à une catégorie moins dense en revenus, car comprenant des inactifs. Pour que ce biais soit nul, il faudrait que les rentes et les revenus de la fortune des résidents soient plus élevés en moyenne par habitant que les revenus moyens des frontaliers, ce qui semble improbable mais devrait être vérifié avant que l'argument ne soit formellement avancé.

2. Incohérence conceptuelle de nature logique - la sous-estimation du nombre effectif de frontaliers

Les personnes de nationalité suisse vivant en zone frontalière et travaillant dans un canton suisse ne sont pas dénombrées comme frontaliers car elles n'ont pas besoin d'un permis de travail. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, les Suisses peuvent aller s'établir à l'étranger sans contrainte et continuer leur activité en Suisse. A Genève, ils sont imposés à la source. **Le nombre de frontaliers titulaires d'un permis de travail devrait, en toute logique, être augmenté du nombre de « frontaliers suisses ».** A Genève, l'on estime cet effectif à plus de 7 000. Il importe de souligner que la prise en considération du nombre de frontaliers étrangers ne corrigerait que partiellement l'incohérence logique et maintiendrait une certaine pénalité pour nombre de cantons.

3. *Incohérence pratique due aux sources statistiques utilisées*

La population résidente moyenne, prise en considération dans le calcul du potentiel de ressources par habitant correspond à la population résidente permanente, qui comprend toutes les personnes de nationalité suisse, les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement ou de séjour, les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée pour une durée d'au moins 12 mois et les fonctionnaires internationaux. En revanche, *elle ne comprend pas les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (moins d'une année), ni les personnes relevant du domaine de l'asile*. Les titulaires d'une autorisation de courte durée (moins d'un an) sont au nombre de 65 200 en Suisse, à fin 2005. Notons, de plus que *leur effectif a notablement augmenté à Genève ces dernières années, passant de 1 674 à fin 2002 à 7 756 à fin 2005*.

Lors des recensements fédéraux de la population, l'ensemble de la population résidente est dénombrée. L'OCSTAT procède, par ailleurs, également à un dénombrement exhaustif (au sens du recensement) de la population de façon continue. En comparant, pour l'année du recensement (2000), les chiffres de la population résidente permanente et de la population résidente totale, on relève un écart de + 1,2 % pour l'ensemble de la Suisse. Cet écart est particulièrement élevé pour les cantons de Vaud (+ 3,3 %), Zurich (+ 3,0 %), Fribourg (+ 2,3 %), Berne (+ 1,4 %), Neuchâtel (+ 1,3 %) et Genève (+ 1,2 %). Des écarts négatifs substantiels sont constatés pour les cantons de Suisse centrale. **La plupart des titulaires de permis de courte durée sont des actifs, donc des contributeurs au potentiel de ressources. Ils sont également imposés à la source. Leurs revenus sont au numérateur, mais leur effectif absent du dénominateur.** Ce biais peut s'expliquer par les lacunes actuelles de l'appareil statistique suisse, mais il n'est pas sans effet pour les cantons concernés. Ici aussi, une catégorie de personnes relativement « dense » en revenus est ignorée au dénominateur.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances
Administration fiscale cantonale
Direction générale
Le Directeur général

Note à : Mme Pauline de Vos - Secrétaire générale

Concerne : Imposition à la source des travailleurs frontaliers dans le cadre de la RPT

Perspectives concernant les risques existants quant à l'imposition des contribuables frontaliers (déductions à admettre)

Perspectives concernant l'évolution de l'imposition à la source des contribuables résidents

Date : 18 octobre 2006

Je donne suite à votre demande du 11 octobre dernier, par laquelle vous évoquez les questions posées par la députation concernant la RPT et, notamment, son volet imposition à la source des travailleurs frontaliers.

La présente note reprend ces questions et apporte les éléments de réponse que maîtrise l'AFC, d'une part, et évoque les deux grands risques que pose, à court et moyen terme, l'imposition à la source, des frontaliers comme des résidents, d'autre part.

1 Rappel du fonctionnement de l'imposition des frontaliers en Suisse et à Genève

1.1 Imposition selon le droit fiscal suisse et international

Alors qu'aussi bien la LHID¹ (art. 35 al. 1), la LIS² (art. 7) et la LIFD³ (art. 91) prévoient que les travailleurs frontaliers sont soumis à l'imposition à la source, selon le principe de l'imposition au lieu de travail, il y a lieu de vérifier que ce principe est confirmé au niveau du droit fiscal international.

En effet, les conventions internationales (bilatérales) en vue d'éviter la double imposition (CDI) prévoient généralement que le revenu de l'activité lucrative salariée est imposable au lieu de travail. C'est en particulier le cas de la CDI modèle de l'OCDE (art. 15 al. 1) et de la CDI franco-suisse (art. 17 al.1), ce qui au reste est confirmé par l'accord du 29 janvier 1973 entre le Conseil fédéral, au nom de la République et canton de Genève, et le Gouvernement de la République française, qui prévoit que le droit d'imposition appartient à l'Etat de l'exercice du travail.

1.2 Systèmes valables dans les cantons frontaliers suisses

Par exception aux règles évoquées ci-dessus, des accords spécifiques, relayés par les CDI spécifiques, existent entre la Suisse et les pays frontaliers.

¹ Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

² Loi sur l'imposition à la source des personnes physiques et morales (D 3 20)

³ Loi sur l'impôt fédéral direct

Dans le détail, ces systèmes sont les suivants⁴ :

a. l'Allemagne

Le régime d'imposition a évolué. Jusqu'à la fin de 1993, les frontaliers étaient imposables au lieu de leur domicile (art. 15 par. 4 CDI Allemagne). Ce régime n'était pas satisfaisant pour les deux parties (Metzger 1993/94, p. 121). Du côté allemand, on avait constaté certains déplacements de frontaliers allemands vers la Suisse. Du côté suisse, les cantons frontaliers "entsehen also regelmässig bedeutende Infrastrukturkosten, die von der Grenzgängern zwar verursacht, aber durch sie in keiner Weise gedeckt werden" (Metzger 1993/94, p. 121).

Un protocole du 21 décembre 1991, entré en vigueur le 1er janvier 1994, a modifié la situation et remplacé l'article 15 par un nouvel article 15a (voir le Message du Conseil fédéral du 1er mars 1993, FF 1993 I 1521 et la circulaire AFC du 6 septembre 1994).

L'Etat de résidence conserve en principe le droit d'imposer les salaires qu'un frontalier reçoit au titre d'un emploi. Toutefois, à titre de compensation, l'Etat dans lequel le travail est exercé peut prélever un **impôt à la source** qui ne doit pas excéder **4,5% du montant brut** des rémunérations (art. 15a par. 1 CDI). La Suisse évite la double imposition, en ce sens que le montant brut des rémunérations est réduit d'un cinquième lors de la fixation de l'impôt (art. 15a par. 3 lettre b CDI).

Est réputé **frontalier**, toute personne qui est un résident d'un Etat contractant, mais dont le lieu de travail est situé dans l'autre Etat contractant, d'où il retourne *régulièrement* à son domicile. Si après son travail, cette personne ne regagne pas régulièrement son domicile, elle perd sa qualité de frontalier uniquement si, pour une occupation sur toute l'année civile, elle ne regagne pas son domicile plus de 60 jours ouvrables en fonction de l'exercice de son activité (art, 15a par. 2 CDI).

b. l'Autriche

Selon un ancien régime, les frontaliers étaient imposables dans l'Etat de résidence (ancien art. 15 par. 4 CDI Autriche). L'Etat du lieu d'exercice du travail avait toutefois le droit de percevoir un **impôt à la source** de 1%. Un protocole du 18 janvier 1994 a toutefois augmenté le taux de l'impôt à la source qui est fixé désormais à **3%** (art. 15 par. 4 CDI). L'Etat de résidence impute l'impôt à la source sur son propre impôt.

Le terme de **frontalier** vise le contribuable qui est un résident d'un Etat contractant à proximité de la frontière, exerce un emploi dans l'autre Etat, et se rend normalement à son lieu de travail chaque jour ouvrable.

c. La France

Le régime des frontaliers entre la France et la Suisse fait actuellement l'objet de deux accords distincts:

L'accord de 1973 (Genève)

⁴ Source : Précis de droit fiscal international - Xavier Oberson 2004

Selon l'accord du 29 janvier 1973 entre le Conseil fédéral, au nom de la République et canton de Genève, et le Gouvernement de la République française, le droit d'imposition appartient à **l'Etat de l'exercice du travail**.

A titre de compensation, le canton de Genève verse chaque année aux collectivités locales françaises **3,5%** de la masse salariale totale **brute**.

L'accord de 1983 (Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura)

Selon l'article 17 par 4. CDI France, les dispositions de l'accord du 11 avril 1983 relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers, qui font partie intégrante de la présente CDI, s'appliquent nonobstant les dispositions du présent article.

Cet accord, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985, a été conclu entre le Conseil fédéral, au nom des cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura, et le Gouvernement de la République française. Il pose le principe de l'imposition au **lieu de résidence** du frontalier, mais prévoit une **compensation financière de 4,5%** de la masse totale des rémunérations **brutes** annuelles des travailleurs frontaliers (art. 2), ce qui correspondait approximativement à 60% des impôts français (Béguelin 1989, p. 565).

Cette compensation est en réalité une "indemnisation des communes et des cantons frontaliers, pour tenir compte des charges financières que ces travailleurs entraînent dans l'Etat où ils exercent leur activité" (Béguelin 1989, p. 565). L'expression *travailleur frontalier* désigne toute personne résidente d'un Etat qui exerce une activité salariée dans l'autre Etat chez un employeur établi dans cet autre Etat et qui retourne, en règle générale, chaque jour dans l'Etat dont elle est une résidente (art. 3).

d. L'Italie

L'art. 15 par 4. de la CDI Italie renvoie à l'accord du 3 octobre 1974, entre l'Italie et la Suisse, relatif à l'imposition des travailleurs frontaliers, dont les articles 1 à 5 font partie intégrante de la convention. L'accord pose le principe de droit d'imposition de la rémunération du travailleur frontalier en faveur de l'Etat dans lequel **l'emploi est exercé** (art 1). Les travailleurs frontaliers sont donc soumis en Suisse à l'impôt à la source (pour un exemple, voir ATF du 31 janvier 2000, StR 2000, 438). Les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais versent toutefois en faveur des communes italiennes limitrophes une partie des recettes fiscales provenant de l'imposition - au niveau fédéral, cantonal et communal - des rémunérations des frontaliers italiens. La compensation s'élève à 20% en 1974, à 30% en 1975 et à 40% chaque année suivante sur le montant brut des impôts sur les rémunérations payées, pendant l'année civile, par les frontaliers italiens (art. 2). Une procédure amiable, fondée sur l'article 26 par. 4 CDI Italie, a toutefois réduit le taux de 1,2% (Metzger 1993/94, p. 125; Bernasconi 1990, p. 306). Le montant de la compensation est donc actuellement de **38,5% du montant brut des impôts** perçus sur les rémunérations des frontaliers italiens.

e. Le Liechtenstein

La CDI conclue avec le Liechtenstein prévoit le droit d'imposition exclusif au lieu de domicile des rémunérations obtenues par des frontaliers, à savoir les personnes qui se déplacent tous les jours du lieu de travail vers le lieu de séjour (art. 5 par. 2 CDI).

Les frontaliers travaillant dans le secteur public sont par contre imposables dans l'Etat de la source. Cette CDI a par ailleurs remplacé les accords qui existaient auparavant en ce domaine avec le canton de St-Gall et des Grisons (Locher 2000, p. 433).

Constat économique

On constate donc que si les régimes applicables aux frontaliers sont très divers, il existe généralement **un partage** du droit d'imposer (voire des recettes fiscales) entre l'Etat de résidence et l'Etat d'exercice du travail. Dans certains cas (accord avec la France concernant Genève et accord avec l'Italie) le poids est nettement en faveur de l'Etat **d'exercice du travail**, dans d'autres cas, **l'Etat de résidence** a la préséance (accord avec l'Allemagne, l'Autriche, le Liechtenstein et la France (excepté Genève)).

La tendance va toutefois nettement vers un renforcement du droit d'imposer au lieu du travail. Les modifications récentes des accords avec l'Allemagne et l'Autriche vont toutes dans cette direction.

1.3 Conclusion à ce stade

Il résulte de ce qui précède que le système en vigueur à Genève (imposition au lieu de travail) est conforme à celui prévu dans le droit international en général et que le système inverse (imposition au lieu de résidence) constitue une exception qui pourrait peu à peu disparaître.

2 Particularités financières et limites du système en vigueur à Genève

2.1 Fonctionnement de la "répartition" économique

Le système en vigueur s'articule autour de deux axes, à savoir l'imposition au lieu de travail et au versement d'une compensation financière aux communes frontalières, tous deux calculés sur des éléments distincts dont la corrélation est loin d'être absolue.

D'une part, l'impôt est calculé sur le revenu d'activité lucrative par application du barème fiscal, barème intégrant de manière forfaitaire l'essentiel des déductions autorisées et applicable aussi bien au frontaliers qu'aux contribuables résidents qui ne sont ni Suisses ni titulaire d'un permis C.

L'importance de l'impôt découle ainsi directement de la progressivité du barème et de l'importance du revenu soumis; certains revenus pourraient être si bas qu'ils ne généreraient pas d'impôt.

D'autre part, la compensation financière versée aux communes frontalières françaises est fonction de la masse salariale brute, à laquelle est appliquées un coefficient de calcul de 3.5%.

Ainsi, chaque franc de salaire supplémentaire implique une augmentation de la compensation financière.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la perception de l'impôt à la source implique un coût pour l'administration fiscale, outre ses propres charges de fonctionnement, qui prend la forme de la commission de perception attribuée à l'employeur, lequel fait office d'agent de perception; cette commission se calcule à hauteur de 3% de l'impôt à la source retenu à l'employé.

2.1.1 Conclusion sur les risques liés à ce système

Alors que globalement le système est favorable à Genève, par rapport aux autres systèmes, l'on s'aperçoit que les deux axes de calcul précités peuvent s'opposer et que les petits salaires peuvent engendrer très peu voire pas du tout d'impôt, tout en générant une compensation financière de 3.5%. A l'extrême, il est ainsi possible d'envisager que l'impôt perçu ne couvre même pas la compensation financière liée au salaire considéré.

Cet "effet ciseau" illustre clairement la limite du système en place.

Par ailleurs, il faut préciser qu'une évolution des paramètres (changement du mode de calcul ou du taux de compensation financière) devrait passer par une négociation entre les gouvernements au plan national, ce qui implique longueur et risque de remise en question globale de tout le système.

2.2 Situation au plan des chiffres

2.2.1 Nombre de frontaliers et masse salariale

	2003	2004	2005	Evolution (2005 / 2003)
Nombre de frontaliers ⁵	52'205	57'828	65'877	26.18%
Masse salariale (milliards F)	3'948	4'362	4'802	21.63%

L'augmentation du nombre de permis frontaliers (26.18%) mise en regard de l'augmentation de la masse salariale (21.63%) illustre bien l'effet ciseau évoqué plus haut. Une moindre augmentation de la masse salariale distribuée sur un plus grand nombre de contribuables implique une réduction du taux marginal moyen d'imposition global.

Malgré notre connaissance imparfaite du nombre de personnes titulaires d'un permis et déployant effectivement une activité lucrative déclarée, l'hypothèse selon laquelle la croissance des "permis actifs" et des "permis inactifs" est comparable devrait pouvoir être faite (turn over).

2.2.2 Impôt à la source et compensation financière (part cantonale) selon comptes

	2004	2005	Ecart	%
Impôt à la source frontaliers	339'301'792	395'854'927	56'553'135	16.66
Compensation financière	103'636'836	114'430'002	10'793'166	10.41
Solde net	235'664'956	281'424'925	45'759'969	19.41

Alors que ce tableau semble contredire l'effet ciseau, puisque la croissance du solde net de l'impôt à la source des frontaliers après compensation financière est plus forte que la croissance de la compensation financière elle-même, il faut le mettre en perspective des effets et difficultés liés aux processus d'estimation, valables également en cette matière.

⁵ Regroupe les permis G (étrangers) et ceux accordés aux Suisses; il s'agit ainsi de tous les permis frontaliers connus et intégrés au rôle des assujettis de l'AFC. Nous n'avons par contre pas connaissance du nombre de personnes titulaires d'un permis et déployant effectivement une activité lucrative (déclarée); le logiciel GE-Tis devrait permettre ultérieurement d'améliorer cette connaissance.

2.2.3 Impôt à la source et compensation financière (part cantonale) selon budgets

	2006	2007	Ecart	%
Impôt à la source global⁶	569'700'000	593'600'000	23'900'000	4.2
Compensation financière	105'406'559	113'092'461	7'685'902	7.29

Bien que la croissance de l'impôt à la source relative aux résidents et aux frontaliers est différente, pour des raisons liées à l'aménagement du territoire, ce tableau montre l'importance de la croissance de la compensation financière en termes budgétaires.

2.2.3 Compensation financière (canton et communes) en termes de flux financiers effectifs (versement ayant lieu l'année suivant l'année comptable)

	2002	2006	Ecart	%
Compensation financière	117'490'949	162'352'002	44'861'053	38.18

Ce tableau confirme la forte progression de la compensation financière.

3 Mise en perspective dans le cadre de la RPT

Alors que l'AFC ne maîtrise pas le calcul de l'indice de ressources, ce qui précède met en évidence qu'au-delà des années de référence considérées l'indice doit, pour être pertinent, considérer la ressource nette, calculée au plus juste, pour intégrer correctement l'effet ciseau évoqué.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte la commission de perception servie à l'employeur. En la calculant sur la base des chiffres ci-dessus, cette commission (part cantonale) est de l'ordre de F 10 millions pour l'année 2004 et de F millions pour l'année 2005⁷.

4 Perspectives concernant les risques existants quant à l'imposition des contribuables frontaliers (déductions à admettre)

Comme j'ai déjà pu l'évoquer, en particulier dans le cadre de l'élaboration du PB 2007, la situation de "rentabilité" fiscale liée à l'imposition à la source des contribuables frontaliers n'est pas vouée à rester intangible, nonobstant l'évolution possible des conditions cadre évoquée plus haut.

Le risque prend ici la forme d'une autre des faiblesses du système, à savoir les modalités d'imposition à la source et les paramètres intégrés dans le barème d'imposition.

⁶ Dans le processus budgétaire l'impôt source n'est pas distingué entre résidents et frontaliers

⁷ Ce calcul ne pouvant pas être plus précis et intégrer la perception initiale effectuée par l'employeur, avant corrections éventuelles de l'AFC, à la hausse comme à la baisse.

4.1 Paramètres intégrés dans le barème d'imposition et risque frontalier

Le barème d'imposition intègre, de manière forfaitaire, un certain nombre de déductions autorisées, de sorte que l'imposition à la source est un système actuellement facile à appliquer.

Or, si l'intégration de déductions calculées forfaitairement, comme les frais de déplacement notamment, fait du sens lorsque l'on parle de travailleurs résidents, elle est beaucoup plus fragile lorsque l'on parle de travailleurs frontaliers dont les déplacements sont en général importants et effectués à l'aide de moyens personnels dont le coût effectif n'est, et de loin, pas correspondant aux déductions intégrées au barème.

Ainsi, il faut garder à l'esprit que, même si le système a vécu longtemps sans problème particulier, il est de plus en plus attaqué par les travailleurs frontaliers, lesquels demandent à pouvoir bénéficier de certaines déductions spécifiques calculées avec exactitude en lieu et place des déductions forfaitaires intégrées au barème.

Fondées sur le principe de discrimination, ces attaques ont bien des chances d'aboutir, comme le précisera le rapport que l'AFC prépare actuellement sur ce sujet spécifique.

4.2 Risques organisationnel, financiers et RPT

Les risques liés à ces attaques contre le système sont de plusieurs ordres dont les principaux sont :

4.2.1 Le risque organisationnel

Devoir calculer des déductions précises pour les frontaliers impliquerait une augmentation de la charge de travail pour l'AFC; à l'extrême il s'agira d'absorber le traitement d'environ 70'000 dossiers supplémentaires dans les services de taxation, soit l'équivalent de **34 postes de travail**, avec le coût salarial et de structure que cela implique.

4.2.2 Le risque financier et son pendant RPT

Une telle perspective de traitement de dossiers aurait un impact en termes de recettes fiscales inférieures à l'existant, puisqu'il s'agit d'accorder d'avantage de déductions sur le revenu imposable, sans corriger en quoi que ce soit l'importance de la compensation financière aux communes frontalières.

Ceci augmenterait d'autant l'effet ciseau évoqué plus haut et devrait impérativement être pris en considération dans le cadre de la RPT.

Comme indiqué ci-dessus, l'AFC élabore un rapport spécifique sur ce point, rapport qui abordera spécifiquement et dans le détail ces éléments de risques et inclura également le risque "calendrier". Quoi qu'il en soit, il est impératif que conscience soit prise sur ce sujet hautement chargé en termes de conséquences financières.

5 Perspectives concernant l'évolution de l'imposition à la source des contribuables résidents

Par extension du risque frontalier, il faut également avoir conscience que la notion de discrimination fait son chemin quant à la différence de traitement fiscal entre résidents en Suisse (et donc à Genève).

En fait, il est de plus en plus remis en question que des contribuables résidents puissent être imposés à la déclaration s'ils sont Suisses ou titulaires d'un permis C et imposés à la source dans les autres cas.

L'abandon de l'imposition à la source pour ces cas accentuera les problèmes de charge de travail supplémentaire évoquée sous point 4.

Ce point sera également évoqué dans le rapport en cours d'élaboration.

Stéphane TANNER



FINANZDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH

Walcheplatz 1 8090 Zürich
Telefon 043 259 33 01

M. David Hiler
Finanzdirektor des Kantons Genf
Hôtel-de-Ville 11
1211 Genève 3

DF 12.10.2006-2006
DESTINATAIRE DH
10 OCT. 2006
DIFFUSION - PAVL

Zürich, 6. Oktober 2006

3. NFA-Vorlage: Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs

Sehr geehrter Herr Staatsrat, *lieber Janica*

Leider konnten wir Sie telefonisch nicht erreichen. In der Beilage erhalten Sie ein gemeinsames Schreiben der drei Kantone Genf, Basel-Stadt und Zürich betreffend die Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs. Falls Sie damit einverstanden sind, bitten wir um Unterzeichnung und Weiterleitung an die Finanzdirektorin von Basel-Stadt, die das Schreiben absprachegemäss an das Eidgenössische Finanzdepartement weiterleiten wird. Sollten Sie nicht einverstanden sein, bitten wir um Retournierung des Schreibens.

Vielen Dank im Voraus für die Prüfung unseres Vorschlags.

Mit freundlichen Grüssen

FINANZDIREKTION

Hans Hollenstein

Dr. Hans Hollenstein, Regierungsrat

Beilage:
Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement

Kopie: Frau Regierungsrätin Dr. Eva Herzog, Finanzdirektorin des Kantons Basel-Stadt

Dr. Eva Herzog, Finanzdirektorin des Kantons Basel-Stadt

David Hiler, Finanzdirektor des Kantons Genf

Dr. Hans Hollenstein, Finanzdirektor des Kantons Zürich

Eidgenössisches Finanzdepartement
3003 Bern

Zürich, 6. Oktober 2006

3. NFA-Vorlage: Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs

Mit Bedauern haben wir dem Schlussbericht über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs vom 30. Juni 2006 entnommen, dass an der gleich hohen Dotierung des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs festgehalten werden soll.

Mangels einschlägiger Untersuchungen über das Verhältnis von geografisch-topografischen zu soziodemografischen Lasten ging man in den alten Globalbilanzen von gleich hoch dotierten Töpfen aus. Dies wurde immer als vorläufige Lösung dargestellt, die nach der Vornahme genauerer Abklärungen überprüft werde. Unterdessen liegt eine fundierte Untersuchung der Lasten vor. Das Gutachten «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich» vom 24. März 2004 der Firma ECOPLAN kommt zu klaren Ergebnissen. Das Dotierungsverhältnis zwischen dem soziodemografischen und dem geografisch-topografischen Lastenausgleich sollte rund 73:27 sein. Zudem sollte die Gewichtung innerhalb des soziodemografischen Lastenausgleichs zwischen soziodemografischen Lasten und Lasten auf Grund der Kernstadtproblematik nicht 2:1, sondern rund 3:5 sein. Zu diesem Schluss gelangt auch der Schlussbericht der Projektgruppe 12, wo es in Antrag 12.1 heisst: «Das Leitorgan nimmt das Ergebnis des Gutachtens

zur Kenntnis, wonach von den gesamten Sonderlasten 45% bis 47% auf Grund der Kernstadtproblematik, 26% bis 28% wegen geografisch-topografischen Lasten und 27% auf Grund soziodemografischer Lasten im engeren Sinne (Armut, Altersstruktur oder Ausländerintegration) anfallen. Diesen Anteilen ist bei der Dotation der Ausgleichsgefässe des Lastenausgleichs, unter Berücksichtigung der Ausgewogenheit des gesamten Ausgleichssystems, Rechnung zu tragen.» Trotzdem sollen jetzt unverständlicherweise politische Mehrheiten und nicht die tatsächlichen Lasten als Leitlinie für die Dotierung dienen.

Vom geografisch-topografischen Lastenausgleich profitieren vor allem ressourcenschwache Kantone, vom soziodemografischen Lastenausgleich überwiegend ressourcenstarke Kantone. Wird die bestehende Überdotierung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs beibehalten, bedeutet das somit einen versteckten vertikalen Ressourcenausgleich zusätzlich zum beabsichtigten teilweisen Ausgleich von Sonderlasten. Genau solche Verquickungen von verschiedenen Zielen innerhalb eines Instruments sollten mit der Einführung der NFA vermieden werden. Von rein politisch motivierten «Sündenfällen» dieser Art sollte Abstand genommen werden. Sie kompromittieren ein wichtiges Reformprojekt unnötigerweise.

Das Argument, wonach an der ursprünglichen Aufteilung festgehalten werden sollte, weil diese auch der Meinungsbildung bei der Volksabstimmung zu Grunde gelegen habe, überzeugt nicht. In den Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 28. November 2004 wird nichts über die Dotierung der beiden Töpfe ausgesagt, aber darauf hingewiesen, dass das Parlament die Höhe des Lastenausgleichs noch bestimmen werde. Auch vorher wurde immer klar kommuniziert, dass noch keine gesicherten Angaben bezüglich des Umfangs der Lasten vorliegen und darum vorläufig beide Töpfe gleich dotiert würden. Eine allfällige Anpassung würde nach dem Vorliegen einer gesicherten Basis vorgenommen (vgl. Botschaft zur NFA vom 14. November 2001, Ziffer 5.6 Der Lastenausgleich des Bundes, S. 2389). Mit der Studie von ECOPLAN ist diese Bedingung jetzt erfüllt. Auch im Schlussbericht der Projektgruppe 12 vom März 2004 wird am Anfang ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Leitorgan der NFA-Projektorganisation den Anträgen der Projektgruppe 12 folgt, die politische Diskussion über die Dotierung der Ausgleichsgefässe aber erst im Rahmen der 3. Botschaft erfolgen soll. Mit der Globalbilanz solle kein Präjudiz für die spätere Dotierung bei Einführung geschaffen werden.

Unsere Haltung zur Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs werden wir bei der laufenden Vernehmlassung zur dritten NFA-Vorlage zum Ausdruck bringen. Da es sich dabei um ein zentrales Anliegen für unsere Kantone handelt, möchten wir mit diesem Schreiben noch gesondert auf diesen Punkt hinweisen.

Besten Dank im Voraus für die Überprüfung der Dotierung der Lastenausgleichstöpfe.

Mit freundlichen Grüßen

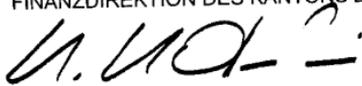
FINANZDIREKTION DES KANTONS BASEL-STADT

Dr. Eva Herzog, Finanzdirektorin

FINANZDIREKTION DES KANTONS GENÈVE

David Hiler, Finanzdirektor

FINANZDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Hollenstein', with a horizontal line extending to the right.

Dr. Hans Hollenstein, Regierungsrat