

CH_VB 2001-2229 2155 vom 14. November 2001

Bundesverwaltung, 2001-11-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2001-2229_2155

FR: CH_VB 2001-2229 2155 du 14 novembre 2001

IT: CH_VB 2001-2229 2155 del 14 novembre 2001

Erwägungen

E. 14

Cf. Vatter, Adrian; Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen; Berne, 2001.

2176 1.1.7 Récapitulation des objectifs de la RPT Ainsi que l'ont exposé les chapitres précédents, la RPT est une réforme des structures de l'Etat fédéral. Ses principaux objectifs peuvent se résumer comme suit: – Rendre le système de péréquation plus efficace. La péréquation financière au sens strict vise à réduire les différences de capacité financière et de charges fiscales entre cantons, éliminer les distorsions de la concurrence fiscale, compenser les charges excessives et inéluctables des cantons de montagne et des cantons-villes, et enfin et surtout assurer que ces mesures restent générales au niveau politique. – Clarifier les tâches et les responsabilités entre la Confédération et les cantons. Le désenchevêtrement des tâches tel qu'il est prévu permettra de rompre la tendance à la centralisation qui s'est manifestée ces dernières années, une répartition judicieuse des compétences permettant quant à elle d'escompter une utilisation plus efficace des ressources. La Confédération et les cantons pourront, d'une manière générale, mieux assumer leurs responsabilités politiques et budgétaires. De plus, l'intensification de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges servira à faire face au problème posé par les externalités. – Renforcer la collaboration fédérale. Grâce aux nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons, il sera possible de remédier aux lacunes du système actuel (financement en fonction des coûts de projets individuels) et d'atteindre les objectifs d'activités étatiques en pratiquant une gestion axée sur les résultats. Il s'agira désormais de contrôler, à l'aide d'indicateurs, les résultats obtenus par rapport aux objectifs préalablement fixés. Cette analyse qualitative et quantitative servira de base d'information et de décision. Ainsi, le Parlement sera pour la première fois en mesure de déterminer les valeurs de référence politiques de la péréquation financière, et de les adapter périodiquement à l'évolution de la situation.

1.2 Travaux préparatoires à la RPT 1.2.1 Le bilan de la péréquation financière de 1991 Jusqu'au début des années 90, il n'existait en Suisse aucun bilan global de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Deux facteurs notamment expliquent cette lacune. D'une part, la juxtaposition de mesures qui n'étaient guère coordonnées entre elles excluait pratiquement une vue d'ensemble. D'autre part, la définition d'objectifs qui aurait permis une analyse des résultats faisait généralement défaut. Des moyens considérables ayant été affectés à la péréquation financière depuis un certain temps, l'AFF – chargée de la responsabilité générale en la matière – a fait examiner l'efficacité des moyens utilisés. Dans ce contexte, elle a publié en 1991 un premier bilan de la péréquation financière, englobant l'ensemble des transferts entre la Confédération et les cantons¹⁵.

E. 15

Cf. AFF; Bilan de la péréquation financière fédérale pour les années 1970, 1976, 1982, 1988; Berne, 1991.

2177 Les résultats de ce bilan ont été décevants: – Bien que les paiements liés à la capacité financière des cantons aient considérablement augmenté en valeur réelle depuis 1970, les différences de capacité financière se sont encore creusées d'un canton à l'autre. – Outre le facteur globalement positif de la croissance économique, le dévissage des transferts non liés à la capacité financière (75 % de l'ensemble) explique – notamment par la dynamique de la part cantonale à l'impôt fédéral direct – la progression plus que proportionnelle des cantons à fort potentiel de ressources. Ce premier bilan a donc conduit d'emblée à envisager des réformes portant non seulement sur la péréquation financière au sens strict, mais aussi sur la répartition des tâches.

1.2.2 Le cadre d'orientation de 1992 Dans une prise de position, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) a confirmé les résultats et les conclusions du bilan de la péréquation financière de 1991. Elle a en outre élaboré sur cette base une stratégie de refonte complète de la péréquation financière, soit le «cadre d'orientation» de l'automne 1992¹⁶. Le cadre d'orientation se proposait avant tout de garantir une utilisation efficace des ressources, notamment au moyen d'objectifs de péréquation financière clairement définis ainsi que d'un pilotage ciblé des ressources. Il visait en outre une gestion politique et une transparence maximale de la péréquation financière. Une transformation complète du système actuel fut dès lors proposée. A l'avenir, la péréquation financière ne devait comprendre que les trois instruments suivants: – une compensation, par la Confédération, des charges excessives que doivent supporter certains cantons; – une compensation des charges entre cantons formant une grande région du pays; – une compensation de la force fiscale (capacité fiscale) entre les cantons.

1.2.3 L'expertise scientifique de 1994 Certains éléments du bilan de la péréquation financière et du cadre d'orientation exigeaient encore une confirmation scientifique. Le remaniement de la péréquation financière demandé devant par ailleurs porter non seulement sur les transferts financiers mais aussi sur la répartition des tâches au sein de l'Etat fédéral, l'AFF et la CDCF estimèrent indispensable de soumettre l'éventualité d'un profond changement de système à l'épreuve d'une analyse scientifique. L'AFF et la CDCF ont par

E. 15.0

71.4

E. 15.1

66.5

E. 15.2

Total 2 658 088

E. 15.4

Remarque: a La charge fiscale selon la RPT se calcule comme suit: recettes fiscales moyennes 1998/1999 (1): [(recettes fiscales moyennes 1998/1999 (1) + transferts totaux selon la RPT (3)] × indice moyen de la charge fiscale sans la RPT (2).

2372 Indice de la charge fiscale des cantons avant et après la RPT (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Figure 7.5

2373 Augmentation et diminution de l'indice de la charge fiscale résultant de la RPT (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Figure 7.6 Les cantons de Zoug et du Jura affichent tant avant qu'après les transferts prévus par la RPT la charge fiscale la plus faible et la plus forte. La charge fiscale du canton de Zoug augmente de 58,0 à 69,3 points d'index, tandis que celle du Jura diminue légèrement, de 128,4 à 125,4 points. La différence entre les valeurs extrêmes de charge fiscale se réduit de 20,3 %, passant de 70,4 à 56,1 points.

2374 Comme déjà mentionné, il s'agit ici de calculs purement théoriques permettant de déterminer, en tenant compte de la projection effectuée, la diminution maximale des différences de charge fiscale entre cantons. Si les modifications de charges entraînées par la RPT ne se répercutent pas entièrement sur les charges fiscales des cantons (du fait que par exemple les cantons préfèrent une augmentation des dettes ou des mesures d'économies à une augmentation d'impôts, ou la prise en charge de nouvelles tâches, des investissements supplémentaires ou une réduction de la dette à une diminution des impôts), la réduction des différences de charge fiscale diminuent dans une mesure correspondante. Pour le Conseil fédéral, il est important que la RPT permette à chaque canton dont la charge fiscale est supérieure à la moyenne de se rapprocher de la moyenne suisse, notamment grâce à la compensation des cas de rigueur. Quelques remarques complémentaires sont nécessaires au sujet de l'évolution des différences de charge fiscale. Ces différences peuvent s'expliquer par les exigences de la population envers l'Etat. Les différences de ressources et de conditions structurelles peuvent également entraîner des disparités de charge fiscale. Le Conseil fédéral souligne encore qu'une concurrence fiscale entre cantons est souhaitable (cf. ch. 1.1.5). Une harmonisation fiscale matérielle ne serait pas compatible avec la RPT. Par conséquent, il faut admettre certaines différences au niveau de la charge fiscale des cantons. Il ne serait par conséquent pas compatible avec la RPT de fixer des différences maximales admissibles en matière de charge fiscale. Pourtant la question de l'étendue de ces différences se pose. Comme le Conseil fédéral le soulignait dans les lignes directrices des finances fédérales du 4 octobre 1999, les disparités des charges fiscales cantonales ne devraient pas dépasser certaines limites, notamment pour des raisons de justice fiscale et d'égalité devant la loi¹⁴¹. Il ressort du tableau 7.7 que, dans le cas des projections effectuées, la diminution maximale possible des disparités cantonales reste dans des limites admissibles. Du fait que la péréquation financière peut être pilotée politiquement, les Chambres fédérales seront en mesure d'en fixer les paramètres. Plus le Parlement mettra de fonds à disposition pour les instruments de compensation, plus le potentiel d'harmonisation des charges fiscales en Suisse augmentera.

7.2.3 Marges de manœuvre, potentiel de gains d'efficacité et moyens financiers non affectés

7.2.3.1 Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière inclus

Dans le domaine de la nouvelle répartition des tâches, la RPT ne vise pas seulement à mettre de l'ordre et à créer la transparence dans les rapports de compétences, mais aussi à fournir à la Confédération et aux cantons des marges de manœuvre plus importantes afin de permettre des gains d'efficacité. A cet effet, les dépendances et incitations inopportunes générées par les transferts affectés sont notamment supprimées.

141 Cf: Conseil fédéral; Lignes directrices des finances fédérales, objectifs, principes et instruments pour la politique budgétaire du Conseil fédéral; Berne, 1999

2375 Dans ce contexte se pose du point de vue de la politique budgétaire la question de savoir combien de domaines d'activité actuels pourraient être découplés à travers la RPT.

Les données sur ce point, fondées sur les moyennes des années 1998 et 1999, figurent dans le tableau 7.8. Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière inclus (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Tableau 7.8 Cantons Transferts affectés entre la Confédération et les cantons, en milliers de francs (1998/1999) Suppression, en raison de la RPT, de transferts affectés entre la Confédération et les cantons En milliers de francs En % ZH 1 230 911 866 848 70 BE 1 719 435 724 129 42 LU 592 600 238 757 40 UR 172 500 29 172 17 SZ 185 048 71 615 39 OW 86 325 23 433 27 NW 80 389 20 886 26 GL 62 723 24 148 38 ZG 89 341 67 579 76 FR 601 070 197 303 33 SO 363 733 175 247 48 BS 399 241 206 018 52 BL 310 693 185 691 60 SH 86 813 48 945 56 AR 84 812 52 283 62 AI 36 415 7 993 22 SG 674 395 295 255 44 GR 749 874 137 877 18 AG 562 117 341 511 61 TG 322 721 153 868 48 TI 496 016 270 748 55 VD 977 807 560 218 57 VS 660 706 228 656 35 NE 492 436 144 598 29 GE 498 425 344 015 69 JU 310 256 65 378 21 Ensemble des cantons 11 846 802 5 482 169 46 Cantons à fort potentiel de ressources 62 Cantons à faible potentiel de ressources 41 Sources: AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1998; Berne 2000. AFF; Les rapports financières entre Confédération et cantons 1999; Berne 2001. La RPT découple ainsi 5,5 milliards, soit 46 % du total des transferts financiers actuels entre la Confédération et les cantons. Le réduction atteint en moyenne 62 % pour les cantons à fort potentiel de ressources et 41 % pour les cantons à faible potentiel de ressources.

2376 7.2.3.2 Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière non compris Les montants présentés dans le tableau 7.8 englobent également la péréquation financière liée aux transferts. Pour déterminer uniquement le degré de désenchevêtrement des tâches, il faut faire abstraction de la partie relative à la péréquation financière. Le degré de désenchevêtrement se présente alors comme suit: Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière non compris (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Tableau 7.9 Cantons Transferts affectés entre la Confédération et les cantons, en milliers de francs (1998/1999) Suppression, en raison de la RPT, de transferts affectés entre la Confédération et les cantons En milliers de francs En % ZH 1 050 419 686 356 65 BE 1 373 445 378 139 28 LU 515 257 162 414 31 UR 150 241 6 913 5 SZ 169 540 56 107 33 OW 72 021 9 129 13 NW 74 107 14 604 20 GL 56 969 18 394 32 ZG 74 474 52 711 71 FR 497 957 94 191 19 SO 339 380 150 894 44 BS 353 185 159 961 45 BL 272 405 147 403 54 SH 77 928 40 059 51 AR 69 765 37 237 53 AI 33 362 4 940 15 SG 600 359 221 219 37 GR 690 623 78 626 11 AG 511 955 291 349 57 TG 287 020 118 167 41 TI 426 958 201 690 47 VD 885 321 467 732 53 VS 501 632 69 582 14 NE 411 375 63 537 15 GE 431 990 277 581 64 JU 265 064 20 185 8 Ensemble des cantons 10 193 751 3 829 118 38 Cantons à fort potentiel de ressources 57 Cantons à faible potentiel de ressources 31 Sources: AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1998; Berne 2000. AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1999; Berne 2001.

2377 Le découplage résultant de la nouvelle répartition des tâches porte sur près de 40 % du montant des transferts actuels. Cette valeur atteint en moyenne 60 % pour les cantons à fort potentiel de ressources et 30 % pour les cantons à faible potentiel de ressources. 7.2.3.3 Marges de manœuvre et potentiel de gains d'efficacité La RPT permet tant à la Confédération qu'aux cantons d'augmenter l'efficacité. La nouvelle attribution des tâches et les nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons et entre cantons eux-mêmes permettent de réaliser des économies sans qu'il y ait diminution de prestations.

A travers le désenchevêtrement des tâches et du financement, l'équivalence fiscale est visée dans le plus de domaines possibles. Autant que possible, les bénéficiaires de prestations doivent en assumer les frais et les décisions. Ainsi, le principe «qui paie commande» ou «qui commande paie» s'applique et les cantons disposent de marges de manœuvre et d'aménagement. Par ailleurs, la responsabilité des décideurs s'accroît et les contrôles d'efficacité et de coûts sont encouragés. Enfin, on peut s'attendre à ce que les redondances administratives et les prestations et projets surdimensionnés soient moins fréquents, puisque les décideurs doivent assumer les coûts découlant de leurs décisions. Les nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons au niveau des tâches restant communes ainsi que la collaboration intercantonale fournissent un potentiel d'accroissement de l'efficacité. Les nouvelles conventions-programmes devraient permettre de séparer de manière plus claire les compétences de la Confédération et des cantons en matière de tâches communes. L'exécution des tâches sera ainsi davantage axée sur les objectifs et l'efficacité. Les cantons seront incités à garantir aussi efficacement que possible la réalisation des objectifs convenus avec la Confédération. Les nouveautés en matière de calculs de subventions encourageront également une utilisation économe des moyens financiers: la prise en charge d'un pourcentage des coûts sera remplacée par des montants forfaitaires ou globaux fixés non pas en fonction des dépenses mais en fonction des résultats. La suppression des suppléments péréquatifs fait baisser les taux des subventions, avec à la clé une meilleure prise de conscience des coûts par les bénéficiaires de subventions. Les nouveaux instruments de la collaboration intercantonale donnent aux cantons de nouvelles marges de manœuvre dans les domaines concernés. Comme les domaines d'activités économiques et sociaux s'arrêtent de moins en moins aux frontières politiques des cantons, la collaboration intercantonale permet de fournir des prestations publiques supracantoniales de manière efficace (cf. ch. 4). Contrairement au projet mis en consultation, le Conseil fédéral renonce à chiffrer le potentiel de gains d'efficacité, puisqu'il n'est pas possible de prévoir les choix que les cantons et la Confédération feront dans les domaines où ils acquièrent une liberté d'action. On peut seulement remarquer que le potentiel de gains d'efficacité est considérable du fait du volume financier qui atteint 11,8 milliards (cf. tab. 7.8). Il convient de rappeler que les mesures proposées ne visent pas une diminution des

2378 prestations, mais seulement l'augmentation de l'efficacité des moyens financiers engagés.

7.2.3.4 Fonds non affectés

Dans le cadre de la RPT, les cantons disposent de davantage de fonds non affectés. Ainsi, la marge de manœuvre et d'aménagement des cantons s'élargit. Ceux-ci sont ainsi en mesure de mieux adapter leurs prestations publiques à leurs structures spécifiques et aux préférences de leur population. Concernant les changements que la RPT entraîne au niveau des fonds non affectés, le résultat pour l'ensemble des cantons ainsi que la comparaison entre cantons à fort et cantons à faible potentiel de ressources sont importants. Il faut tenir compte du fait que les considérations qui suivent s'appuient sur les résultats des projections. Plus les instruments de péréquation verticale sont dotés, plus le montant des fonds non affectés augmente pour les cantons bénéficiaires qui ont un faible potentiel de ressources (péréquation verticale des ressources) et des charges excessives (compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques). Si le volume de la péréquation horizontale des ressources s'accroît, les cantons à faible potentiel de ressources touchent davantage de fonds non affectés et le volume de ces fonds destinés aux cantons à fort potentiel de ressources diminue d'autant. Le bilan des modifications concernant les fonds non affectés

doit être présenté par étapes: Fonds libérés en raison d'allègements des cantons suite à la nouvelle répartition des tâches + Modifications au niveau de la péréquation financière au sens strict, non affectée (compensation des cas de rigueur comprise) = Modification au niveau des fonds non affectés avant l'exécution des nouvelles tâches

2379 Bilan des modifications au niveau des fonds non affectés (en milliers de francs)

Tableau 7.10 Cantons Fonds non affectés provenant d'allègements des cantons suite à la nouvelle répartition des tâches (sans l'échelonnement en fonction de la capacité financière) 1 Fonds non affectés provenant de la péréquation financière au sens strict (compensation des cas de rigueur comprise) 2 Modification des fonds non affectés (avant l'exécution des nouvelles tâches) 1+2 Charges supplémentaires découlant des nouvelles compétences en matière de tâches et de la suppression de l'échelonnement en fonction de la capacité financière ZH + 416 632 – 318 246 + 98 386 – 405 161 BE + 340 667 + 341 303 + 682 070 – 568 564 LU + 143 002 + 98 402 + 241 404 – 176 419 UR + 21 620 + 23 137 + 44 758 – 30 017 SZ + 38 972 – 24 271 + 14 701 – 35 903 OW + 10 082 + 11 436 + 21 519 – 17 961 NW + 12 517 – 9 827 + 2 690 – 8 231 GL + 14 524 – 194 + 14 330 – 14 665 ZG + 30 050 – 116 236 – 86 186 – 23 735 FR + 93 839 + 96 594 + 190 433 – 162 939 SO + 86 848 + 107 113 + 193 960 – 110 595 BS + 107 447 – 1 825 + 105 622 – 84 236 BL + 94 647 – 6 157 + 88 490 – 74 948 SH + 26 858 + 9 476 + 36 334 – 22 314 AR + 23 881 + 19 720 + 43 602 – 41 427 AI + 5 470 + 5 584 + 11 054 – 4 722 SG + 179 017 + 56 267 + 235 284 – 198 942 GR + 72 524 + 45 526 + 118 050 – 105 352 AG + 175 625 + 16 398 + 192 023 – 173 456 TG + 74 885 + 133 387 + 208 272 – 115 430 TI + 167 719 + 83 174 + 250 893 – 180 921 VD + 263 505 + 147 145 + 410 650 – 400 104 VS + 95 059 + 175 681 + 270 740 – 148 030 NE + 79 957 + 50 647 + 130 604 – 117 227 GE + 167 581 – 21 565 + 146 016 – 158 695 JU + 32 458 + 24 610 + 57 067 – 48 359 Divers – 8 936 Ensemble des cantons + 2 775 388 + 947 377 + 3 722 764a – 3 437 289 Cantons à fort potentiel de ressources + 369 718 – 790 909 Cantons à faible potentiel de ressources + 3 353 046 – 2 646 380 Remarque: a La différence d'environ 285 millions par rapport au total des charges supplémentaires correspond à la contribution de la Confédération au financement de la compensation des cas de rigueur. Les charges complémentaires présentées dans la dernière colonne du tableau 7.10 ont été calculées sur la base d'un modèle. Elles ne deviendraient entièrement effectives que si les cantons devenant seuls compétents pour les tâches supplémentaires devaient, du fait de la suppression des suppléments péréquatifs au niveau des contri-

2380 butions fédérales, supporter autant de dépenses que dans le cadre des tâches assumées actuellement conjointement avec la Confédération, si des gains d'efficacité n'étaient pas possibles. Or, comme les gains d'efficacité ne peuvent pas être chiffrés exactement, nous renonçons intentionnellement à une comparaison avec les fonds non affectés. Avant d'assumer les nouvelles tâches que leur attribue la RPT, tous les cantons à l'exception de Zoug disposeront ainsi d'un montant de fonds non affectés nettement plus important qu'aujourd'hui. Avec le supplément de fonds non affectés de plus de 3,7 milliards, les cantons devront financer leurs nouvelles tâches et compenser la suppression des suppléments péréquatifs dans le cas des contributions fédérales. Les dépenses qui en résultent pourront être plus élevées ou plus basses qu'aujourd'hui selon l'approche choisie par les cantons. Le potentiel de gains d'efficacité abordé sous ch. 7.2.3.3 permet de présumer que les cantons seront en mesure d'assumer ces tâches à moins de frais qu'aujourd'hui. L'étendue des économies possibles ne peut être estimée avec précision, comme mentionné ci-avant. Le résultat de la comparaison des fonds supplémentaires non

affectés et des charges supplémentaires résultant des tâches nouvelles à assumer diffère selon que les cantons disposent d'un fort ou d'un faible potentiel de ressources. La RPT accorde une marge de manœuvre nettement plus importante aux cantons à fort potentiel de ressources. Grâce à ce plus grand potentiel de gains d'efficacité, ces cantons forts devraient pouvoir compenser, du moins partiellement, le résultat négatif de la comparaison des fonds non affectés et des tâches supplémentaires. Le désenchevêtrement des tâches et la marge de manœuvre qui en découle sont nettement moins marqués dans le cas des cantons à faible potentiel de ressources. Pour les cantons dont le potentiel de ressources est inférieur à la moyenne, une amélioration de la capacité d'autofinancement revêt de l'importance, notamment du fait qu'ils affichent généralement une charge fiscale plus élevée. Grâce à la compensation des cas de rigueur, cet objectif est pratiquement atteint pour tous les cantons. Même en l'absence de gains d'efficacité, la comparaison entre fonds supplémentaires non affectés et charges résultant des tâches nouvelles à assumer donnerait un résultat favorable pour les cantons à faible potentiel de ressources¹⁴². Pour l'ensemble de ces cantons, les fonds supplémentaires non affectés s'élèvent à près de 3,4 milliards et les charges supplémentaires à 2,6 milliards seulement, abstraction faite des gains d'efficacité potentiels.

7.2.4 Conséquences pour la compétitivité fiscale dans le contexte international

Dans le cadre d'une analyse complète de l'efficacité de la RPT, la question de savoir si et dans quelle mesure les charges supplémentaires découlant de la RPT sont synonymes pour les cantons à fort potentiel de ressources d'un risque d'expatriation de sujets fiscaux et si des mesures préventives doivent être prévues joue un rôle

142 Seul le canton de Glaris fait exception à cette règle, cf. ch. 7.2.1.

2381 central. Une expertise qui a été commandée examine cette question en détail sur la base de la situation du canton de Zoug¹⁴³. Le canton de Zoug a été choisi pour deux raisons: il s'agit du canton le plus fortement touché par la RPT et il est le seul à avoir signalé avec véhémence le risque d'expatriation de sujets fiscaux. Les conclusions de l'expertise pourraient cependant s'appliquer également aux cantons où les conditions sont semblables (p. ex. les cantons de Nidwald et de Schwyz). Ces conclusions peuvent être résumées en trois points: 1. Il n'y a pas lieu de craindre un départ massif de personnes morales à l'étranger. Cela vaut aussi pour les sociétés holding et d'administration qui sont mobiles. Cette remarque se fonde sur les raisons suivantes: – Le taux d'impôt marginal pour les sociétés d'exploitation établies dans le canton de Zoug est très bas en comparaison internationale. Cela restera le cas même si les impôts devaient dans ce canton être augmentés proportionnellement à l'augmentation des charges entraînée par la RPT. En Europe, l'Irlande pourrait le cas échéant représenter un concurrent sur ce plan. Les coûts salariaux nettement plus bas enregistrés dans ce pays constituent cependant un inconvénient beaucoup plus sérieux pour la compétitivité helvétique qu'une éventuelle augmentation de 0,8 point de pourcentage du taux d'impôt marginal. – Les sociétés holding et d'administration ne sont que très peu touchées par une augmentation des impôts cantonaux. Pour la majorité de ces sociétés, l'impôt sur le capital s'élève actuellement à 150 francs par année. Ce montant est inférieur aux taxes en vigueur dans une série de «paradis fiscaux». En ce qui concerne les impôts, la Suisse est donc tout à fait concurrentielle. Pour autant qu'elle ne soit pas de grande ampleur, une augmentation de cet impôt minimal ne toucherait guère la capacité concurrentielle. Les sociétés mixtes elles aussi ne sont guère touchées par les impôts cantonaux aujourd'hui. Toutefois, si une expatriation était crainte, il serait possible d'exempter ces sociétés de l'augmentation en imposant plus faiblement les

revenus qu'elles réalisent à l'étranger. Il y aurait lieu toutefois d'examiner de plus près si l'art. 28, al.4, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹⁴⁴ devrait être modifié. Vu les impôts très bas frappant les personnes physiques, il est aussi possible d'exclure les impôts sur le revenu ou sur le capital ou les deux de l'augmentation. Dans ce cas, les sociétés ne seraient pas du tout touchées par la hausse des impôts. 2. Selon les experts, il n'y a pas non plus de risque d'émigration des personnes physiques. Les places économiques offrant des conditions très avantageuses aux entreprises prélèvent souvent des impôts très élevés sur les revenus (du travail) des particuliers. Comme le canton de Zoug offre des conditions

143 Cf. Kirchgässner, Gebhard; Hauser, Heinz; *Abwanderungsgefahr von Steuersubstrat in Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)*. Expertise à l'attention de l'Administration fédérale des finances et de la Conférence des gouvernements cantonaux, Saint-Gall, 2001 144 RS 642.14

2382 fiscales très avantageuses aux personnes physiques sans toutefois présenter les taux les plus bas de Suisse en matière d'impôt sur le revenu et la fortune, il pourrait théoriquement y avoir un risque que les personnes disposant d'un revenu ou d'une fortune élevés transfèrent leur domicile dans des communes situées dans d'autres cantons, notamment dans ceux de Schwyz et de Nidwald. Cependant, la RPT et les réformes de la péréquation financière sur le plan cantonal pourraient entraîner des charges supplémentaires pour ces communes aussi. De telles «migrations intérieures» pourraient certes réduire le potentiel fiscal du canton de Zoug, mais elles ne modifieraient nullement le produit de l'impôt fédéral direct et donc la situation de la Suisse considérée dans son ensemble. 3. Il convient de constater, d'un point de vue général, qu'une augmentation des impôts ne constitue pas le seul moyen de compenser les charges supplémentaires dues à la RPT. L'expertise conclut que le canton de Zoug, comme tous les autres cantons, dispose d'un potentiel d'économies qui peut être exploité parallèlement à une augmentation d'impôts. La question de savoir dans quelle mesure le canton de Zoug doit augmenter ses impôts pour faire face aux charges supplémentaires découlant de la RPT reste donc entièrement ouverte. Ce canton dispose de suffisamment de temps pour prendre des mesures structurelles au niveau des coûts d'ici à l'entrée en vigueur de la RPT. Selon l'expertise, il ne peut bien sûr pas être exclu que quelques sociétés ou personnes quittent la Suisse suite à une éventuelle augmentation des impôts. Toutefois, rien n'indique que ces départs seraient massifs. Même si l'on peut comprendre les préoccupations du canton de Zoug, elles ne devraient pas inciter l'ensemble des cantons et la Confédération à abandonner le concept de la RPT. Une péréquation financière efficace, qui réduit les disparités considérées comme injustes, afin d'éviter que le concept du fédéralisme fiscal soit vidé de sa substance par une harmonisation fiscale, est importante pour la Suisse. Une telle harmonisation serait bien pire que la RPT pour le canton de Zoug et pour d'autres cantons où la fiscalité est favorable. Compte tenu des conclusions de l'expertise, le Conseil fédéral renonce à introduire dans la péréquation des ressources un mécanisme de limitation des contributions des cantons à fort potentiel de ressources. Il est d'avis que le frein institutionnel sous la forme d'un arrêté fédéral sujet à référendum suffira pour éviter une sollicitation excessive des cantons à fort potentiel de ressources lors de la fixation des contributions destinées à la péréquation. De plus, la loi sur la péréquation financière précise que le Parlement vise au maintien de la compétitivité fiscale des cantons lorsqu'il fixe pour les cantons à fort potentiel de ressources la contribution à la péréquation des ressources. La part totale annuelle des

cantons à fort potentiel de ressources ne doit pas excéder la part de la Confédération. Le rapport périodique devra montrer si et dans quelle mesure un renforcement ultérieur de la péréquation horizontale des ressources est compatible avec le maintien de la compétitivité fiscale des cantons sur le plan international.

2383 7.3 Conséquences économiques Des considérations détaillées relatives aux conséquences économiques de la RPT figurent dans les parties générale et spéciale du présent message. Nous résumons ci-après les principales réflexions en les complétant. 7.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention étatique La Constitution précise que la Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons (art. 135 Cst.). La péréquation financière fédérale corrige les conséquences de la répartition régionale des revenus résultant de différences en matière de développement économique. En tant qu'élément d'une répartition équitable, la péréquation est un instrument classique de la politique budgétaire. L'économie du bien-être propose différents concepts de répartition équitable. Celui qui est utilisé dans le cas de la RPT s'inspire du principe de l'égalité des chances, visant ainsi l'équité des processus et non l'égalité des résultats. La réforme de la péréquation financière devrait permettre une meilleure utilisation des moyens financiers par la Confédération et les cantons. Par ailleurs, de nouveaux instruments serviront à atteindre les objectifs en matière de redistribution. Dans le processus de l'économie de marché, l'allocation et la distribution sont définies simultanément. La RPT prévient d'éventuels conflits d'objectifs entre ces deux éléments, qui touchent à l'efficacité et à l'équité, en séparant les mesures d'incitation et les mesures de redistribution. La péréquation financière au sens strict doit réduire les différences de capacité financière entre les cantons à fort et à faible potentiel de ressources. Il s'agit ainsi d'internaliser les externalités fiscales résultant de la concurrence fiscale et d'empêcher une séparation entre collectivités territoriales à fort et à faible revenus. La fourniture des prestations publiques doit être davantage décentralisée de manière à mieux tenir compte des souhaits des citoyens. Afin de limiter le plus possible les distorsions au niveau des incitations à fournir des prestations publiques, il convient d'internaliser les externalités territoriales supplémentaires et d'indemniser les charges excessives. Par ailleurs, il s'agit de procéder à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en appliquant les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale. Une réglementation claire des compétences permettra d'attribuer les tâches au niveau étatique qui est le mieux à même de les exécuter. La marge d'aménagement des cantons sera élargie dans le cadre de la collaboration verticale entre la Confédération et les cantons, à travers de nouvelles formes de collaboration et de financement. Les cantons seront ainsi incités à optimiser l'utilisation de leurs moyens financiers dans le temps et dans les différents secteurs. La collaboration intercantonale devra tirer profit des potentiels inutilisés actuellement, découlant des avantages liés à la taille et à l'exécution commune des tâches. Le système actuel de péréquation financière manque de transparence, il n'est guère pilotable politiquement et il a des effets indésirables. La RPT corrige les incitations inappropriées et les effets indésirables au niveau fédéral grâce à l'introduction de nouveaux instruments. Chaque citoyen profitera de la RPT en raison de coûts plus bas et/ou d'une offre plus large et d'une meilleure qualité en matière de prestations publiques.

2384 7.3.2 Conséquences pour les différents groupes sociaux Compte tenu des différentes ébauches de solution, le désenchevêtrement des tâches se traduira pour les citoyens par un plus large éventail de prestations au niveau des tâches cantonalisées. Afin de garantir la

stabilité des désenchevêtrements visés, des standards minimums sont prévus pour certaines prestations. Cela permettra notamment d'éviter que l'intervention de la Confédération soit à nouveau demandée. Grâce à l'inscription du principe de subsidiarité dans la Constitution, les membres d'une collectivité territoriale pourront participer sur place à l'élaboration de nombreuses décisions. Ainsi sera garantie la pérennité de deux facteurs essentiels dans la concurrence mondiale entre sites économiques, à savoir la stabilité politique et l'offre de prestations publiques. Grâce aux mesures de redistribution prévues par la RPT, les habitants des régions économiquement faibles bénéficient indirectement d'une protection contre les aléas conjoncturels. A travers l'aménagement de la péréquation des ressources, les incitations à améliorer sa propre situation sont maintenues, de manière à tenir compte du risque inhérent à toute mesure de redistribution, consistant à améliorer son efficacité aux dépens des autres. La RPT comprend en outre un mécanisme de sécurité sous la forme du référendum facultatif, visant à empêcher que les régions économiquement fortes soient trop fortement sollicitées du point de vue financier.

7.3.3 Conséquences macro-économiques

La fourniture décentralisée des prestations combinée à la possibilité de référendum renforce la position des contribuables dans le processus politique et réduit l'influence de groupes d'intérêts. La quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat restent relativement basses en Suisse. Cette situation est vraisemblablement due en particulier à ces mécanismes de contrôle. La fourniture décentralisée des prestations publiques incite en outre à trouver des solutions novatrices aux problèmes, puisque des modèles de réformes qui ont fait leurs preuves à l'échelon local peuvent être repris par d'autres collectivités territoriales. De manière générale, l'augmentation de l'efficacité en matière de fourniture des prestations publiques a un impact positif sur la productivité macro-économique. A travers la mise à disposition accrue de moyens financiers non affectés, la RPT permet aux cantons à faible potentiel de ressources de procéder à des baisses d'impôts ou à des investissements dans les infrastructures ou dans les ressources humaines. A l'avenir, les cantons devront accorder moins d'attention aux dépenses donnant droit à des subventions fédérales. Grâce à ces mesures, les économies cantonales concernées devraient pouvoir afficher à moyen, voire à long terme, des taux de croissance plus élevés. C'est pourquoi il s'agit d'accorder dans le budget davantage d'importance aux investissements publics axés vers l'avenir, notamment dans le cas des cantons à faible potentiel de ressources¹⁴⁵. Des considérations relatives à la théorie de la croissance ou aux places économiques militent en faveur de la pérennité de la péréquation des ressources prévue dans le

145 Cf. Singh, Raju J.; René Weber, René; The composition of public expenditures and economic growth. Can anything be learned from Swiss data?; in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 133; 1997; p. 617–634.

2385 cadre de la RPT. Ainsi, les attentes à long terme des sujets économiques en matière d'offre de prestations publiques et la charge en redevances qui en découle peuvent être stabilisées. La diminution des incertitudes facilite la planification des décisions relatives à la consommation, à l'épargne et aux investissements. Globalement, la RPT devrait accroître l'attrait des régions suisses dans le contexte de la concurrence entre les places économiques des différents pays. En tant qu'élément d'un train de mesures axées sur la place économique, elle devrait servir de base au bien-être futur. Il n'est pas possible d'évaluer de manière définitive la direction dans laquelle évoluera la quote-part de l'Etat. Elle augmentera au maximum de 0,07 % en raison de la part de la Confédération dans la compensation des cas de rigueur¹⁴⁶. Les conséquences de la RPT sur la quote-part de

l'Etat dépendent en outre également de la manière dont les cantons à faible potentiel de ressources utilisent les moyens financiers supplémentaires mis à leur disposition et dont les cantons à fort potentiel de ressources se procurent les moyens financiers supplémentaires. Si les cantons à faible potentiel de ressources dépensaient la totalité de leurs recettes supplémentaires et si les cantons à fort potentiel de ressources finançaient la totalité de leurs dépenses supplémentaires en augmentant les impôts, la quote-part de l'Etat augmenterait au maximum de 0,24 %¹⁴⁷. La manière dont les cantons exploiteront les potentiels d'optimisation découlant du désenchevêtrement des tâches et du financement constitue également un aspect important. Les gains d'efficacité escomptés (cf. ch. 7.2.3.3) permettent de considérer qu'un éventuel accroissement maximum de 0,31 % de la quote-part de l'Etat serait compensé. Par ailleurs, la concurrence nationale et internationale en matière fiscale tend à limiter les possibilités d'augmenter les dépenses et les impôts.

7.3.4 Autres réglementations entrant en ligne de compte A travers les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale, la RPT tient compte des objectifs centraux que sont le fédéralisme, la non-centralisation, le respect de l'autonomie de l'échelon inférieur des collectivités territoriales, l'exploitation raisonnable du budget fédéral et la capacité d'innovation. Sur ces plans, le système actuel de péréquation financière présente des lacunes notables et il n'a pas eu l'effet péréquatif souhaité, malgré l'importance des moyens financiers mis en œuvre. Par conséquent, le maintien du statut quo n'est certainement pas une alternative, malgré les moyens budgétaires requis de la Confédération lors de l'entrée en vigueur de la RPT, pour la compensation temporaire des cas de rigueur. En vertu de considérations politiques et économiques, des réformes plus fondamentales, telles une harmonisation fiscale matérielle ou une réforme territoriale, seraient inadéquates (cf. ch. 1.1.5 et 1.1.6).

146 La part de la Confédération dans la compensation des cas de rigueur, à savoir 285 millions, est comparée au PIB qui s'élève à 389 milliards (1999). 147 La somme des changements absolus au niveau des cantons, à savoir 1 216 millions (cf. tab. 7.3, colonne «résultat final») est corrigée à raison de la part de la Confédération dans la compensation des cas de rigueur, qui s'élève à 285 millions, et comparée au PIB de 389 milliards (1999).

2386 7.3.5 Aspects de l'application L'actualisation annuelle des données ainsi que les rapports établis tous les quatre ans fourniront au Conseil fédéral et au Parlement les informations requises pour fixer la dotation des instruments de compensation, à travers un arrêté fédéral soumis au référendum. Il faudra en l'occurrence tenir compte des dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement. Les possibilités de pilotage par le Parlement qui sont proposées garantiront la flexibilité et la transparence du système de péréquation. En ce qui concerne les dépenses, les différentes mesures de désenchevêtrement contribueront à la dérégulation et à alléger l'administration. Le recours aux subventions globales et forfaitaires réduira le va-et-vient des dossiers entre la Confédération et les cantons, avec à la clé moins de travail administratif. 7.4 Effets sur l'état du personnel La fixation claire des responsabilités et le respect de l'équivalence fiscale devraient entraîner une réduction du travail administratif. Dans la perspective actuelle, il n'est toutefois pas possible de quantifier les effets sur l'état du personnel. Des chiffres fiables ne pourront être établis que lorsque les révisions de lois concernant les divers domaines seront effectuées dans le cadre du second message concernant la RPT. Le transfert de tâches aux cantons devrait avoir pour conséquence un allègement du personnel de l'office fédéral concerné. D'autres conséquences, d'une plus grande portée, pour le

personnel de la Confédération ne sont pas exclues, par exemple sous la forme de suppression d'emplois. Par contre, le transfert de charges aux cantons pourrait entraîner davantage de travail administratif dans les domaines concernés, surtout lorsqu'il s'agit de domaines vastes tels que celui des mesures collectives de l'AI. Les éventuels besoins en personnel supplémentaire au niveau des cantons dépendront notamment des formes de collaboration intercantonale, des synergies avec d'autres domaines politiques, ainsi que des rôles et fonctions qui seront définis par les différentes conférences des directeurs. Par ailleurs, les formes actuelles de collaboration et de financement sont en principe axées sur les coûts, d'où un travail de contrôle assumé à parts égales par la Confédération et les cantons. Le passage du système actuel de subventionnement individuel axé sur les coûts à un programme pluriannuel forfaitaire ou subventionné globalement, assorti d'objectifs de prestations ou d'efficacité pourrait entraîner du travail supplémentaire durant la phase d'introduction (définition et élaboration d'indicateurs pour mesurer les effets souhaités, mise en place d'un système de monitoring et de controlling axé sur les résultats, etc.). Les nouvelles formes de collaboration et de financement devraient à moyen terme réduire de manière notable le travail administratif au niveau de la Confédération et des cantons. L'étendue des conséquences de la RPT sur la politique du personnel de la Confédération et des cantons ne pourra être évaluée de manière pertinente que dans le cadre du second message concernant la RPT.

2387 7.5 Conséquences au niveau de l'informatique Les conséquences au niveau de l'informatique ne seront abordées que dans le second message concernant la RPT. 7.6 Comparaison avec les systèmes cantonaux de péréquation financière La RPT ne déploiera pleinement ses effets que si les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges visent les mêmes objectifs. Une réforme au seul niveau fédéral ne permettrait par exemple pas d'indemniser les externalités intracantonales et intercommunales, puisque la compensation des charges inhérente à la RPT ne tient compte que des externalités intercantionales. Pour garantir une fourniture optimale de prestations par les centres urbains, il faut aussi indemniser les externalités intracantonales en recourant à une péréquation financière et à une compensation des charges sur le plan intracantonale. Par conséquent, les cantons s'engagent à respecter sur le plan cantonal, par analogie, les principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (cf. ch. 4). Un autre exemple, à savoir l'indemnisation des charges excessives, montre qu'il est très important que la RPT et les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges aillent dans le même sens. Les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques sont prises en compte par la RPT à travers les paiements compensatoires destinés aux cantons. Non seulement les cantons, mais aussi des communes, essentiellement urbaines, assument ces charges. Seul des systèmes cantonaux de compensation des charges fonctionnant selon le même modèle permettent de garantir que les fonds compensatoires parviennent aux échelons qui assument les charges en question. Il en va de même pour presque tous les objectifs de la RPT. Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges utilisés actuellement par les cantons ainsi que leurs efforts de réformes sont examinés dans ce contexte. En février 2001, l'AFF et le groupe d'étude pour les finances cantonales (FkF) ont procédé à une enquête auprès des administrations cantonales des finances. Cette enquête s'articulait autour de deux questions: – dans quelle mesure les cantons réaménagent-ils leurs répartitions des tâches et leurs systèmes de péréquation financière? – quel est le degré de compatibilité avec la RPT des actuels systèmes de péré-

quation financière et des projets cantonaux de réformes? A l'heure actuelle, ce ne sont pas moins de 23 cantons qui planifient ou mettent en œuvre des réformes de leur système de péréquation financière. De telles réformes ne sont pas à l'ordre du jour dans trois cantons seulement (cf. tab. 7.11).

2388 Projets de réforme cantonaux en matière de péréquation financière Tableau 7.11 Réforme en cours de réalisation Réforme en cours de planification Aucun projet de réforme pour l'instant Nombre 18 5 3 Cantons BE, LU, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, NE, JU ZH, UR, ZG, BS, GE GL, GR, VS D'ici que la RPT soit totalement entrée en vigueur, tout les projets cantonaux de réformes en cours de réalisation ou planifiées seront terminés. Dans trois cantons, la fin des projets de réformes n'est pas encore fixée, toutefois elle devrait avoir lieu en 2005 au plus tard (cf. tab. 7.12). Calendrier des projets de réforme cantonaux Tableau 7.12 Projets de réforme achevés d'ici à 2002 Projets de réforme achevés d'ici à 2005 Terme des projets de réforme non encore fixé Aucun projet de réforme Nombre 11 9 3 3 Cantons BE, LU, SZ, NW, SO, BL, SH, AR, SG, TG, NE ZH, UR, OW, FR, AI, AG, TI, VD, JU ZG, BS, GE GL, GR, VS Le degré de compatibilité entre la RPT et les systèmes cantonaux de péréquation financière d'une part et les projets cantonaux de réformes d'autre part joue un rôle capital. Cette question a été abordée de deux manières dans l'enquête effectuée par l'AFF et le FkF. Il a d'abord été demandé directement aux cantons dans quelle mesure ils estimaient que leurs systèmes de péréquation ou les réformes projetées étaient compatibles avec la RPT. La question leur a également été posée de manière indirecte en leur demandant de comparer, sur la base de leurs objectifs et des instruments déterminants, les systèmes ou projets de réforme cantonaux avec la RPT. L'analyse est résumée dans les tableaux 7.13 et 7.14. Compatibilité, avec la RPT, des systèmes de péréquation cantonaux actuellement appliqués Tableau 7.13 Faible compatibilité Compatibilité partielle Large compatibilité Nombre 11 12 3 Cantons LU, SZ, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VS, GE, JU ZH, BE, UR, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, TI, VD OW, GR, NE Compatibilité, avec la RPT, des réformes prévues en matière de péréquation financière Tableau 7.14 Faible compatibilité Compatibilité partielle Large compatibilité Aucun projet de réforme prévu Nombre 0 7 16 3 Cantons — UR, NW, ZG, SO, BS, AI, SG ZH, BE, LU, SZ, OW, FR, BL, SH, AR, AG, TG, TI, NE, GE, VD, JU GL, GR, VS

2389 Les deux tableaux ci-avant montrent clairement que les cantons adaptent leurs propres systèmes de péréquation financière compte tenu de la RPT. Alors qu'onze cantons jugent encore leur péréquation financière peu compatible avec la RPT et que trois l'estiment largement compatible, la situation se présente mieux en ce qui concerne les projets de réformes. D'ici à 2005 presque tous les cantons disposeront de systèmes compatibles avec la RPT. La compatibilité sera large dans la majorité des cas. Les conclusions suivantes peuvent être tirées: – Un processus de réforme de la péréquation financière est en cours dans les cantons. Il repose sur des bases solides puisqu'il concerne 23 cantons. – Toutes les projets de réformes se termineront d'ici à 2005, soit avant l'entrée en vigueur de la RPT. – Les cantons anticipent la RPT. Les réformes cantonales prévues présentent, à travers les objectifs et les instruments proposés, un degré de compatibilité avec la RPT nettement plus élevé que les systèmes actuels de péréquation. La RPT peut donc s'intégrer dans une série de systèmes cantonaux de péréquation similaires, parfois presque identiques, ce qui renforcera son efficacité et ses effets. 7.7 Conséquences pour les agglomérations urbaines et les communes En raison de considérations politiques supérieures et des compétences

définies par la Constitution, il n'a pas été possible de répondre aux exigences formulées lors de la consultation, relatives à une indemnisation directe des villes par la Confédération, notamment en ce qui concerne la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (cf. ch. 5.6.2). Cependant, la solution proposée se traduit par des améliorations notables pour les villes et agglomérations. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, il a été expressément tenu compte des problèmes des villes-centres. Dans son rapport sur les centres urbains, le Conseil fédéral a rappelé la situation particulière des agglomérations urbaines. Il reconnaît toute l'importance des villes dans le paysage socio-économique et culturel de la Suisse, ainsi que sa part de responsabilité dans l'avenir des agglomérations et des villes. Le rapport du 22 mai 1996 sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse souligne qu'un système urbain fonctionnel représente à long terme une garantie notable pour un développement de l'urbanisation respectueux de l'espace et des coûts et permet à la Suisse d'occuper une bonne place dans la concurrence internationale¹⁴⁸. Les centres urbains ne jouissent pas seulement d'avantages liés à leur situation géographique. Ils sont également confrontés à de nombreux problèmes structurels auxquels la Confédération a intérêt à trouver des solutions. Les différences croissantes entre la capacité financière des centres urbains et des régions avoisinantes posent notamment problème. Il est essentiel en ce qui concerne la réforme des systèmes intracantonaux de péréquation financière d'adapter le financement des prestations

148 OFAT; Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, Berne, 1996.

2390 fournies par les centres en fonction des avantages effectifs et en tenant compte du droit des bénéficiaires de prestations d'être consultés. Les aspects de la réforme de la péréquation financière qui sont importants pour les agglomérations urbaines sont les suivants: – La compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques constitue un instrument novateur. Celui-ci a été conçu beaucoup plus finement que dans le projet mis en consultation, ce qui permet un traitement nettement plus différencié des charges excessives. – A travers l'accord-cadre intercantonal, les cantons s'engagent à respecter par analogie également dans le contexte intracantonnel, c'est-à-dire en tenant compte des particularités cantonales, les principes fondamentaux de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Cela signifie qu'il faut prévoir des systèmes de compensation des charges à l'échelon du canton. Ces systèmes doivent garantir la collaboration intercommunale et le respect du principe de l'équivalence, selon lequel les bénéficiaires des prestations, les entités qui en assument le coût et les décideurs doivent coïncider. – Dans l'accord-cadre intercantonal, les cantons garantissent que les paiements d'indemnités parviennent aux entités qui assument les frais. Si tel n'est pas le cas, les villes ne sont plus en mesure d'assumer de manière satisfaisante leur rôle de centre; de sorte que leur compétitivité est remise en question. Il y a lieu d'éviter une telle situation dans l'intérêt des agglomérations concernées et de l'ensemble de l'économie. – Dans son second message concernant la RPT, le Conseil fédéral soumettra au Parlement d'autres modifications législatives touchant également la position des villes et communes, notamment en ce qui concerne les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons. D'autres mesures de la Confédération sont indiquées pour renforcer les agglomérations. Des premières réflexions relatives à une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des villes et

agglomérations lors de l'élaboration des politiques sectorielles ont été ébauchées, comme le mentionne le rapport sur les centres urbains. Par conséquent, les mesures proposées dans le cadre de la réforme de la péréquation financière constituent des étapes supplémentaires vers une politique de la Confédération plus cohérente en matière de villes et d'agglomérations. Actuellement, des options sont évaluées avec la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Par le biais de sa politique en matière d'agglomérations, la Confédération entend, lorsque ses interventions concernent le territoire, tenir davantage compte de la situation et des problèmes des villes et des agglomérations. L'engagement accru de la Confédération doit cependant respecter les compétences prévues par la Constitution. Le modèle d'Etat à trois échelons ne devrait pas être modifié. Il serait politiquement et budgétairement faux que la Confédération octroie des subventions sous quelque forme que ce soit aux villes et communes, exception

2391 faite de certains cas justifiés¹⁴⁹. Les cantons sont et resteront les interlocuteurs privilégiés de la Confédération. Ils sont appelés en premier lieu et également disposés à améliorer la situation de leurs villes et communes; en utilisant par exemple des externalités intracantonales permettant de trouver des solutions plus équitables. De telles réformes sont nécessaires pour alléger de manière substantielle les villes-centres. La réforme de la RPT ne peut déployer pleinement son efficacité et ses effets que s'il existe des systèmes cantonaux de péréquation s'inscrivant dans la même ligne (cf. ch. 7.6). En 1999, une communauté de travail paritaire englobant la CdC et l'UVS a publié un rapport soulignant notamment que les cantons doivent davantage s'intéresser à la problématique urbaine, en collaboration avec les villes-centres et les communes appartenant à des agglomérations. Il s'agirait d'indemniser en principe les prestations fournies par les villes-centres et de renforcer la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les villes tout en respectant les compétences définies par la Constitution. Ces travaux se poursuivent dans le cadre d'une conférence tripartite sur les agglomérations, composée de représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Le dialogue vertical et la mise au point d'une politique des agglomérations cohérente et coordonnée figurent au premier plan. Cette conférence a tenu sa séance constitutive le 20 février 2001. Le Conseil fédéral est persuadé que la réforme de la péréquation financière et les autres travaux entrepris renforceront de manière significative la position des villes et des agglomérations, ce dont bénéficieront les régions concernées et l'économie dans son ensemble. Toutes les parties concernées ont par conséquent intérêt à respecter les compétences prévues par la Constitution. Il s'agit là d'une condition importante permettant d'éviter systématiquement des recoupements des compétences et des champs d'action, qui pourraient générer de nouveaux enchevêtrements.

7.8 Conséquences pour la politique régionale de la Confédération

En 1996, le Conseil fédéral s'est attelé à une profonde réorientation de la politique régionale. Celle-ci, en tant qu'élément de la politique économique, vise à accroître durablement la compétitivité et les possibilités de développement des régions. La loi fédérale fondamentalement révisée du 21 mars 1997¹⁵⁰ sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) répond à cet objectif. Elle vise à renoncer progressivement au soutien de projets d'infrastructures de base pour soutenir de manière ciblée des projets qui exploitent les potentiels régionaux et stimulent la croissance de manière à renforcer des régions par une approche globale. Par conséquent, les prestations prévues dans la LIM peuvent se concentrer sur les tâches de pilotage. En revanche, les objectifs en matière de redistribution, soit la compensation proprement dite des différences de capacité financière entre cantons et

149 La Confédération indemnise la ville de Berne et le canton de Genève pour les prestations extraordinaires qu'ils fournissent dans son intérêt (garantie de la sécurité des représentations et personnes protégées en vertu du droit international, du Parlement, des magistrats suisses ainsi que de l'administration fédérale, mesures de sécurité lors de grandes manifestations de portée nationale). Selon le compte d'Etat, cette indemnisation s'est montée à 13 millions de francs en 1999. 150 RS 901.1

2392 régions à faible et à fort potentiel de ressources, seront atteints à travers un renforcement de la péréquation financière au sens strict. Du fait de la RPT, les cantons à faible potentiel de ressources, et donc aussi les régions de montagne, seront en mesure, grâce au renforcement de la péréquation financière au sens strict, d'assurer leur approvisionnement de base selon leurs propres priorités et au besoin de l'améliorer. Les objectifs en matière d'allocation et de redistribution ne seront plus mélangés. Ainsi, l'efficacité des moyens financiers mis en œuvre s'accroîtra au niveau de la politique régionale et de la péréquation des ressources¹⁵¹. Par ailleurs, les charges excessives des régions de montagne, dues à des facteurs géo-topographiques, seront indemnisées dans le cadre de la nouvelle compensation des charges octroyée par la Confédération (cf. ch. 5.6.1). La RPT, à travers la compensation des ressources, s'avère donc indispensable pour concrétiser les nouveaux principes de la politique régionale. Elle permet à celle-ci de mieux s'orienter sur ses objectifs initiaux d'allocation et de déployer pleinement ses effets.

7.9 Conséquences sur la gestion du budget de la Confédération

L'année de son entrée en vigueur, la RPT grèvera le budget de la Confédération à raison de 285 millions de francs, c'est-à-dire du montant prévu pour la compensation des cas de rigueur. Ces dépenses supplémentaires sont comparables à n'importe quelle autre dépense découlant d'une décision du Conseil fédéral, du Parlement ou du souverain. La RPT modifiera en outre la composition des transferts aux cantons. Les contributions fédérales à la péréquation financière au sens strict (péréquation verticale des ressources, compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques) seront indexées (cf. ch. 5.5.2 et 5.6). Tous les quatre ans, un bilan sera établi et la dotation des divers instruments sera le cas échéant adaptée. Les opérations décrites ne se différencient pas fondamentalement d'autre processus sur le plan des dépenses, auxquels la Confédération se trouve déjà confrontée actuellement. Il faudra dans chaque cas financer les dépenses supplémentaires. Il en va de même pour les prestations complémentaires prévues par la RPT. Il convient cependant de mentionner les gains d'efficacité attendus (cf. ch. 7.2.3.3), qui compenseront les prestations supplémentaires de la Confédération dans une mesure qui n'est pas quantifiable pour le moment. Par essence, tout engagement et indexation nuit à la souplesse au niveau de la gestion budgétaire. Toutefois, les avantages de la RPT l'emportent largement sur les inconvénients en matière budgétaire. Ces inconvénients sont limités en comparaison de l'importance de la NFA et ils ne sauraient être utilisés comme argument contre celle-ci. Pour des raisons faciles à comprendre, les cantons se demandent si la Confédération respectera ses engagements découlant de la RPT en cas d'impasse budgétaire. A ce sujet, on peut souligner que les parts des cantons aux recettes de la Confédération

151 Dans le message sur la nouvelle orientation de la politique régionale, notamment à travers les commentaires concernant l'art. 6 LIM, le Conseil fédéral a mentionné les liens conceptuels entre la nouvelle politique régionale et la RPT. Cf. FF 1996 II 1080.

2393 n'ont jamais été réduites. En vertu de programmes d'économies, il a certes fallu procéder à des coupes dans des prestations fédérales versées aux cantons pour l'exécution de

tâches, en raison de la part élevée des dépenses de transferts dans le total des dépenses de la Confédération. Mais celle-ci a toujours honoré les engagements qu'elle avait pris et cherché avec les cantons des solutions convenant aux deux parties. Le frein à l'endettement ne remet pas en cause ces processus. En effet, sa mise en œuvre systématique rendra superflus les programmes d'économies et elle permettra une croissance des dépenses proportionnelle à la croissance économique à moyen terme. 8 Programme de la législature

Le premier message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a été annoncé en tant qu'objet des grandes lignes dans le rapport du 1er mars 2000 sur le Programme de la législature 1999–2003¹⁵². Les objets que le Conseil fédéral compte approuver à l'intention du Parlement durant la législature 1999–2003 et qui doivent être coordonnés avec la RPT sont mentionnés en annexe au rapport en question¹⁵³. Le Conseil fédéral prévoit que chaque message à l'appui de ces objets contiendra un chapitre sur les relations avec la RPT. Après consultation des cantons, les divergences survenues ont pu être éliminées au sein de l'administration et du Conseil fédéral. Par conséquent, les objets courants ne sont pas en contradiction avec la RPT. 9 La RPT dans une perspective de politique européenne

Du fait des clarifications et des innovations générées par la RPT sur le plan du système étatique fédéral se pose la question de savoir si et dans quelle mesure un tel projet de réforme interne est compatible avec une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE. Aussi la réforme de la péréquation financière doit-elle être conçue de façon à ne pas être, sur le principe, en contradiction avec la politique du Conseil fédéral en matière d'intégration et à ne pas devoir être remaniée fondamentalement si la Suisse adhère à l'UE. La RPT remplit cette condition essentielle. Il convient en particulier de relever que le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges revêtirait nettement plus d'importance dans le cas d'une adhésion à l'UE. Pour ce qui est des conséquences sur les finances publiques (cf. ch. 9.2.4), un examen de la péréquation financière fédérale serait inévitable en raison des modifications considérables que subiraient les recettes et les dépenses de la Confédération et des cantons. Cependant, les principes de la péréquation financière modernisée tels qu'ils sont inscrits dans l'art. 135 Cst. du projet RPT représenteraient, même après une adhésion à l'UE, un pilier important, voire indispensable d'une péréquation financière fédérale efficace et gérable politiquement. Dans la perspective d'une inté-

152 FF 2000 III 2168; p. 2192 s. 153 FF 2000 III 2168; p. 2220 ss.

2394 gration, la RPT contribue à renforcer le statut des cantons dans leur ensemble et à accroître la capacité d'agir de la Confédération en matière de politique extérieure. La relation entre la réforme visée et le droit européen est présentée sous ch. 9.1. Le ch. 9.2 va plus loin, il analyse «l'eurocompatibilité» de la RPT en vue d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE. 9.1 Rapport avec le droit européen

Le désenchevêtrement de tâches et de compétences entre la Confédération et les cantons tel que le prévoit le projet ne pose pas de problème par rapport au droit européen et au respect des accords sectoriels passés avec la Communauté européenne (CE)¹⁵⁴. Cette remarque s'applique à l'ensemble des modifications constitutionnelles proposées dans le présent message concernant la RPT. Dans le cadre du second message concernant la RPT, il conviendra d'examiner si toutes les mesures qui ne requièrent aucune modification constitutionnelle (qui ne sont donc pas traitées dans le présent message) sont compatibles avec les accords sectoriels passés entre la Suisse et la CE. 9.2 «Eurocompatibilité» de la RPT

La question de savoir si et dans quelle

mesure la RPT serait compatible avec une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union Européenne (UE) est abordée ci-après. Le Conseil fédéral estime qu'il est judicieux d'examiner de manière approfondie cette question, car une adhésion à l'UE aurait des conséquences d'une portée nettement plus grande sur les compétences réglementaires de la Confédération et des cantons et sur les finances fédérales qu'une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) ou qu'une extension supplémentaire des relations bilatérales entre la Suisse et la CE¹⁵⁵. Il ne faut voir les considérations ci-après que dans le contexte de la RPT. En temps voulu, le Conseil fédéral reviendra en détail sur les conséquences qu'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE aurait pour quelques domaines politiques centraux tels que le fédéralisme, les droits populaires, le régime financier et la politique économique et monétaire¹⁵⁶.

154 En ce qui concerne l'accord sur la libre circulation des personnes, la CE et les Etats membres de la CE sont partie prenante, car cet accord concerne également des domaines qui relèvent de la responsabilité des États membres et non de celle de la CE. 155 Selon les estimations, les conséquences financières d'une participation à l'EEE ne représenteraient qu'environ 10 à 15 % des coûts de l'adhésion à l'UE. Une extension supplémentaire des relations bilatérales aurait des conséquences moindres sur les finances de la Confédération et des cantons. Cf. Conseil fédéral; Rapport sur l'intégration 1999; Berne, 1999; p. 246–264 (ch. 251.03–251.05). 156 Cf. Conseil fédéral Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration; Berne, 2000; p. 316–320 (ch. 3.3.2).

2395 9.2.1 Conséquences d'une éventuelle adhésion à l'UE sur les tâches de la Confédération et des cantons Une adhésion de la Suisse à l'UE entraînerait un transfert notable de compétences réglementaires vers le niveau supranational de la CE, ainsi qu'une certaine extension des tâches publiques. Dans les Etats membres de l'UE, une partie substantielle des tâches publiques est aujourd'hui déterminée par le droit communautaire. Il convient toutefois de relever qu'actuellement déjà une partie considérable de l'ordre juridique suisse est influencée par le droit communautaire, ceci en raison des nombreux accords conclus avec la CE et ses Etats membres et de l'adaptation autonome (comme dans le cadre du programme Swisslex, p. ex.). La superposition du droit communautaire aux ordres juridiques nationaux se traduit dans presque tous les domaines juridiques par des réglementations plus ou moins harmonisées au sein de la communauté. Ainsi, les domaines de tâches que les Etats membres peuvent exécuter de manière totalement autonome diminuent. Parallèlement, les Etats membres doivent assumer de nouvelles tâches du fait de cette évolution (p. ex. dans le cas des transports, de la coordination des assurances sociales, de la formation supérieure et de la prévention en matière de santé). Les modifications générées au niveau des ordres juridiques nationaux par le droit communautaire ne concernent pas seulement les responsabilités, mais également le type d'aménagement juridique, à travers le renforcement du principe de la concurrence ou de la coopération transfrontalière. Les modifications ont très souvent des répercussions au-delà d'un domaine juridique donné (p. ex. conséquences de la politique agricole de la CE sur l'aménagement du territoire dans les Etats membres ou conséquences des prescriptions techniques concernant les produits de construction sur les réglementations régionales en matière de construction). Les accords sectoriels passés avec la CE et ses Etats membres (concernant p. ex. la libre circulation des personnes ou les transports terrestres) englobent également des domaines juridiques qui sont au niveau national du ressort des cantons. Une

adhésion de la Suisse à l'UE aurait des effets plus ou moins importants sur tous les domaines juridiques importants qui sont du ressort des cantons ou même des communes. En cas d'adhésion de la Suisse à l'UE il faudrait par conséquent créer des dispositions constitutionnelles claires relatives à l'attribution des tâches de transposition et d'exécution à la Confédération et aux cantons. En raison des modifications et des transferts continus de tâches au niveau communautaire, cette répartition des compétences devrait être soumise à un examen périodique.

9.2.2 Attribution des tâches de transposition et d'exécution à la Confédération et aux cantons

Le droit communautaire laisse aux Etats membres le soin d'attribuer les tâches de transposition et d'exécution aux différents échelons au niveau national. Il faut toutefois noter que le devoir proprement dit de transposition et d'exécution découle du devoir de loyauté des Etats membres envers la Communauté. Ainsi, la transposition et l'exécution du droit communautaire ne découleraient pas de décisions autonomes de la Confédération, mais elles constitueraient une tâche incombant dans la même mesure à la Confédération et aux cantons.

2396 Dans le cas d'une adhésion à l'UE, l'attribution des tâches de transposition et d'exécution concernant le droit communautaire se ferait en Suisse en premier lieu en fonction de l'actuelle répartition fédérale des tâches (p. ex. conformément à l'attribution des compétences législatives et d'exécution dans les domaines de la protection de l'environnement ou de la santé) tandis que les compétences pour des tâches partiellement ou complètement nouvelles seraient régies par l'art. 3 Cst. En règle générale, il faudrait après une adhésion à l'UE observer les principes suivants de l'Etat fédéral suisse: – le principe de subsidiarité qui, selon la RPT, doit être inscrit plus clairement en tant que précepte institutionnel dans la Cst. (cf. ch. 2.6.1). – les principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques selon l'art. 43a Cst. du projet RPT (cf. ch. 2.6.2). – les principes du respect de l'autonomie des cantons, de leur marge d'aménagement et de leur autonomie en matière d'organisation ainsi que la garantie de sources de financement propres et de moyens financiers suffisants pour les cantons, qui selon la RPT doivent être mentionnés de manière plus claire dans la Cst. (cf. ch. 2.6.3). Du point de vue de la RPT, il est particulièrement intéressant de relever que la collaboration intercantonale prendrait nettement plus d'importance dans le cas d'une adhésion à l'UE. Ainsi, une coopération intercantonale serait déjà nécessaire lors de l'élaboration du droit communautaire afin de préserver adéquatement les intérêts des cantons, comme le prescrivent l'art. 55 Cst. et la loi fédérale du 22 décembre 1999¹⁵⁷ sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC). Une coopération intercantonale serait également nécessaire en matière de transposition et d'exécution du droit communautaire afin que la transposition puisse se faire de façon optimale et efficace et en temps voulu. Cela constituerait un domaine d'application important pour les nouvelles formes de coopération selon l'art. 48, al. 4 et 5 Cst. du projet RPT.

9.2.3 Analyse du désenchevêtrement des tâches selon la RPT

Les expériences faites dans les Etats fédéraux d'Allemagne et d'Autriche montrent que la politique d'intégration peut mener à une centralisation de la transposition et de l'exécution du droit communautaire¹⁵⁸. Il y a plusieurs raisons à cette tendance. Une solution fédérale semble le moyen le plus simple pour les tâches d'exécution qui restent du ressort des Etats fédérés et tiennent souvent plutôt de l'organisation. L'Etat central assure également la coordination entre les échelons nationaux et la Commission européenne et ses services administratifs. Suite à la réduction de leurs compétences (p. ex. au niveau du droit économique), les services de l'administration fédérale essaient d'obtenir une compensation sur le plan intérieur en

soustrayant des compétences aux Etats fédérés. Dans la mesure où ils sont concernés par la transpo-

157 RS 138.1. 158 Cf. Pfisterer, Thomas; Le fédéralisme suisse face au défi d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne; dans CdC (éd.); Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union européenne. Rapport du groupe de travail «Réformes – Europe des cantons»; Zurich, 2001; p 324 ss.

2397 sition et l'exécution, les Etats fédérés accomplissent souvent ces tâches sous la direction des services fédéraux et en collaborant avec eux. Par contre, une adhésion à l'UE ne comporterait pas que des risques mais pourrait également constituer une chance pour le fédéralisme. Ainsi, les Etats fédérés allemands s'affirment plus nettement, notamment en ce qui concerne leur rôle dans l'UE. Il apparaît également que même dans des Etats plutôt centralisés les régions tentent davantage d'obtenir plus de compétences sur le plan intérieur par le biais du droit communautaire. Sous l'angle d'une éventuelle adhésion à l'UE, il convient par conséquent d'évaluer les risques et les chances. On peut tirer les conclusions provisoires suivantes: 1. Si on ne franchit pas maintenant une première étape vers la clarification et le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et vers une plus grande responsabilité des cantons, il sera beaucoup plus difficile de maîtriser les changements des tâches publiques générés par une adhésion à l'UE. La Suisse a la chance, dans le cadre de la présente réforme, de procéder à un désenchevêtrement équilibré des tâches et des financements, de renforcer le niveau intercantonal et de moderniser simultanément la péréquation financière au sens strict. 2. L'éparpillement et l'amalgame des responsabilités et compétences peuvent être réduits en répartissant les tâches entre la Confédération et les cantons selon les principes du fédéralisme. La Suisse disposerait ainsi d'une plus grande capacité d'action dans le cas d'une adhésion à l'UE. 3. Il est évidemment primordial que la Confédération puisse activement défendre les intérêts de la Suisse après une éventuelle adhésion à l'UE. Les cantons, en prenant nettement conscience de leurs intérêts et en les faisant valoir rapidement et résolument à travers un renforcement de la coopération inter-cantonale, appuient les autorités fédérales dans leur politique européenne. La participation de la Suisse à l'UE exige une collaboration autonome et une sauvegarde substantielle des intérêts de la part des cantons¹⁵⁹. Dans cette perspective, le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, qui est visé par la RPT se révèle justement comme une condition indispensable du renforcement des cantons dans leur ensemble et de la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure. 4. Même si une solution fédérale peut sembler, en apparence du moins, simple et logique dans de nombreux domaines en ce qui concerne les procédures de décision et l'activité administrative après une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE, il ne faut pas oublier que la proximité des citoyens et de la réalité dans les domaines politiques essentiels plaide en faveur d'une application du droit communautaire au niveau cantonal et communal. En cas d'adhésion de la Suisse à l'UE, il conviendrait notamment de veiller à la sauvegarde de la diversité de la Suisse sur les plans politique, linguistique et culturel.

159 Cf. Aubert, Jean-François; Participation des cantons à la politique européenne en cas d'adhésion de la Confédération Suisse à l'Union européenne; dans CdC (éd.); Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union européenne. Rapport du groupe de travail «Réformes-Europe des cantons»; Zurich, 2001; p. 157–206.

2398 5. Il est certain que la collaboration horizontale des gouvernements cantonaux s'intensifiera à travers la RPT et la politique européenne. Un échelon supplémentaire

national ou régional sera ainsi renforcé. Cette tendance pourrait être contrée par une restructuration radicale de l'Etat fédéral suisse, en regroupant les cantons actuels dans cinq ou sept régions¹⁶⁰. En fait, ni la politique d'intégration de la Confédération et des cantons ni la RPT ne visent un tel remodelage. Il conviendrait plutôt de moderniser les structures fédérales actuelles et de les adapter aux besoins actuels et non de les supprimer (cf. ch. 1.1.6).

9.2.4 Conséquences d'une adhésion à l'UE sur les finances publiques La RPT vise une amélioration de la péréquation financière au sens strict entre la Confédération et les cantons. Il s'agit notamment de réaliser une péréquation des ressources et une compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Ces instruments ne seraient pas remis en question quant à leur conception dans le cas d'une adhésion à l'UE. Ils ne devraient qu'être réexaminés en fonction des transferts notables au niveau des finances de la Confédération et des cantons. Les transferts financiers résulteraient notamment des dépenses et des recettes supplémentaires suivantes: 1. En tant qu'Etat membre, la Suisse devrait verser un montant net d'environ 3,1 milliards de francs à l'UE¹⁶¹. La contribution nette de la Suisse devrait être versée à l'UE par la Confédération. 2. La Confédération et les cantons subiraient certaines pertes de recettes dues notamment à l'harmonisation des impôts directs pour les sociétés actives au niveau international, du droit d'émission sur les obligations et les papiers monétaires ainsi que des droits de douane (encore existants) envers les Etats membres de l'UE¹⁶². 3. Dans le cas d'une adhésion à l'UE, la Suisse devrait relever le taux de la TVA qui passerait de 7,5 % à au moins 15 %. Il en résulterait des recettes supplémentaires d'environ 15 milliards de francs dont il faudrait déduire la contribution nette à l'UE et utiliser une partie pour le financement de charges supplémentaires dues à l'évolution démographique. Le reste devrait être compensé par une réduction d'autres taxes, en respectant l'autonomie financière des cantons. Une réduction des impôts directs fédéraux et cantonaux, ainsi qu'une baisse des contributions aux assurances sociales pourraient entrer en ligne de compte. Cette solution aurait pour avantage qu'il ne serait pas nécessaire de toucher à la substance fiscale ni d'effectuer des transferts financiers entre la Confédération et les cantons. Par ailleurs, la réduction des

160 Cf. publication ci-avant; p. 198 ss. 161 Les chiffres ont été calculés sur la base de l'année 1997. Cf Conseil fédéral; Rapport sur l'intégration 1999; Berne, 1999; p. 246–260 (ch. 251.03). 162 Cf. Conseil fédéral; Rapport sur l'intégration 1999; Berne, 1999; p. 369 ss (ch. 333.08.1).

2399 charges salariales permettrait d'améliorer la compétitivité de la Suisse sur le plan international¹⁶³. 4. Enfin, l'adhésion à l'Union économique et monétaire se traduirait par la disparition du différentiel d'intérêt favorable à la Suisse. Le niveau des taux d'intérêt augmenterait vraisemblablement d'un pour-cent. Ceci entraînerait pour la Confédération, les cantons et les communes, en leur qualité de débiteurs nets, une charge supplémentaire annuelle de quelque 2 milliards. Il faudrait également s'attendre à une augmentation des taux hypothécaires, qui pourrait générer une certaine hausse des frais de loyer des pouvoirs publics. L'augmentation des taux d'intérêts pourrait également faire baisser le produit de l'impôt. Ces dépenses supplémentaires et les éventuelles diminutions des recettes devraient cependant pouvoir être compensées au niveau de l'économie par des gains de productivité et de rendement consécutifs à l'intégration¹⁶⁴. Ces transferts significatifs qui surviendraient au niveau des finances publiques dans le cas d'une adhésion à l'UE permettent de tirer les conclusions suivantes quant à la péréquation financière fédérale: 1.

Dans le cas d'une adhésion à l'UE, un examen de la péréquation financière fédérale serait inévitable en raison des modifications considérables des recettes et des dépenses de La Confédération et des cantons. Toutefois il est judicieux de moderniser le plus rapidement et le plus intégralement possible le système de péréquation financière, indépendamment de la question d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE. 2. Les principes d'une réforme de la péréquation financière selon l'art. 135 Cst. du projet RPT ne deviendraient pas caducs en cas d'adhésion à l'UE. Ils représenteraient au contraire un pilier majeur d'une péréquation financière fédérale efficace et pilotable politiquement. 3. En ce qui concerne l'examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, qui serait nécessaire en cas d'adhésion à l'UE, les principes élaborés dans le cadre la RPT faciliteraient le travail tout en garantissant l'autonomie politique des cantons. 10 Constitutionnalité et délégation de compétences législatives 10.1 Constitutionnalité Le Conseil fédéral fait usage de son droit d'initiative au sens de l'art. 181 Cst. et il présente un message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, comme annoncé dans le programme de la législature¹⁶⁵.

163 Cf. Jeanrenaud, Claude; Conséquences d'une intégration à l'Union européenne pour la politique financière des cantons; dans CdC (éd.); Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union européenne. Rapport du groupe de travail «Réformes – Europe des cantons»; Zurich, 2001; p. 131 ss. 164 Cf. publication mentionnée ci-dessus, p. 141 ss. 165 FF 2000 III 2168; p. 2192 s.

2400 Le Conseil fédéral présente, en même temps que les modifications des dispositions constitutionnelles, une version complètement révisée de la loi fédérale sur la péréquation financière (LPF). Elle se fonde sur les art. à réviser 47 Cst. (concrétisation de l'autonomie des cantons), 48 Cst. (compétence de la Confédération à obliger les cantons à une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, à travers la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation de participer, ainsi qu'habilitation d'organes intercantonaux à édicter des dispositions contenant des règles de droit) et 135 Cst. (compétence de la Confédération à édicter des prescriptions sur une péréquation financière fédérale). 10.2 Délégation de compétences législatives En vertu des dispositions de la LPF, les compétences législatives suivantes seront déléguées au Conseil fédéral: – Art. 3, al. 3, LPF: fixation d'une franchise uniforme déductible du revenu Exposé des motifs: Des réglementations plus détaillées figurant déjà au niveau de la loi seraient trop rigides. Il ne serait pas possible de tenir compte sans autres des changements de la situation. De plus, il convient de noter que la franchise prévue se fonde sur la franchise actuelle en matière d'impôt fédéral direct. Celle-ci pourrait toutefois être modifiée pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la RPT. Il y aurait ainsi un lien inapproprié entre la LIFD et la LPF. – Art. 6, al. 1, LPF: Fixation annuelle de la répartition des fonds de la péréquation des ressources entre les cantons à faible potentiel de ressources. Exposé des motifs: Chaque année, le potentiel de ressources est recalculé et les fonds pour la péréquation des ressources sont adaptés. Par conséquent, il faut également procéder chaque année à une nouvelle répartition des fonds disponibles. Ceci est d'autant plus nécessaire que la compensation vise à doter les cantons les plus faibles financièrement d'un potentiel de ressources égal à 85 % de la moyenne suisse. – Art. 9, al. 3, LPF: Fixation des critères de répartition pour la compensation des charges. Exposé des motifs: Pour que la péréquation financière soit pilotable et qu'il soit possible de tenir compte des changements, le Conseil fédéral doit pouvoir régler les détails des instruments de compensation et en particulier fixer les critères de

répartition. – Art. 18, al. 5, LPF: Réglementation de la répartition des fonds consacrés à la compensation des cas de rigueur financière. Exposé des motifs: Afin de procéder adéquatement et efficacement à la compensation des cas de rigueur financière, la répartition des fonds ne sera fixée définitivement que sur la base des résultats du bilan global actualisé juste avant l'introduction de la RPT. Aucun ajustement vers le haut du montant total pour la compensation des cas de rigueur n'est prévu après l'introduction de la RPT. Ce montant sera gelé en valeur nominale. Un ajustement vers le bas est toutefois possible. En effet, si un canton favorisé par la compensation des cas de rigueur affiche, lors du calcul de l'indice des 2401 ressources (effectué chaque année), une valeur supérieure à la moyenne suisse, il cesse d'être favorisé et le montant total pour la compensation des cas de rigueur diminue en conséquence.

2402 Annexe 1 Glossaire Allocation On entend par allocation la répartition dans l'espace et dans le temps de facteurs de production limités, destinés à la fourniture de prestations économiques. Du point de vue du budget public, l'allocation est la répartition de ressources entre le secteur privé et le secteur public et, à l'intérieur du secteur public, entre les différentes dépenses. Assiette fiscale agrégée (AFA) L'assiette fiscale agrégée (AFA) est une valeur globale qui comprend le revenu imposable et la fortune des personnes physiques ainsi que les bénéficiaires des personnes morales. Elle sert à calculer le potentiel de ressources des cantons. Capacité financière Cf. potentiel de ressources. Compensation des charges Cf. compensation intercantonale des charges, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de l'altitude de leur territoire, d'une forte déclivité du terrain ou de la structure de leur habitat. Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de la structure de leur population ou de leur fonction de centre (cf. problèmes des villes-centres). Compensation intercantonale des charges (CIC) La compensation intercantonale des charges sert à indemniser un canton pour les prestations publiques qu'il fournit aux habitants d'un autre canton. Il s'agit de l'aspect financier de la collaboration intercantonale. Désenchevêtrement Le désenchevêtrement consiste à attribuer à un seul niveau étatique (Confédération ou cantons) une tâche publique jusqu'alors assumée conjointement par les deux niveaux étatiques (cf. aussi désenchevêtrement partiel et tâches communes). Désenchevêtrement partiel Le désenchevêtrement partiel consiste à attribuer à un seul niveau étatique (Confédération ou cantons) certains éléments d'une tâche publique, les autres éléments demeurant une tâche commune, c'est-à-dire assumée par les deux niveaux étatiques (cf. désenchevêtrement et tâches communes). Equivalence fiscale Lorsque des taxes finançant des prestations étatiques sont perçues auprès des bénéficiaires de ces prestations, il y a équivalence fiscale. Le non-respect de ce principe génère des effets externes qui réduisent la prospérité de la collectivité. Externalité L'externalité ou effet externe est la conséquence d'une activité économique qui déploie un effet sur une personne autre que son auteur. Exemple d'effet externe négatif: le bruit, exemple d'effet externe positif: lumière d'un phare. Externalités territoriales On parle d'externalités territoriales lorsque des prestations publiques d'une collectivité territoriale profitent aux habitants d'une autre collectivité territoriale sans que

ceux-ci participent pleinement au financement des prestations qu'ils utilisent. En présence d'externalités territoriales, le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté. Une compensation intercantonale des charges est nécessaire pour internaliser les externalités territoriales et les pertes économiques qu'elles génèrent.

2403 Indice de capacité financière Paramètre de l'actuelle péréquation financière fédérale, servant à mesurer la capacité financière des cantons. En vertu de la RPT, un nouvel indice des ressources remplace ce paramètre. Indice des ressources L'indice des ressources d'un canton reflète le potentiel de ressources (potentiel fiscal) de ce canton par rapport à la moyenne suisse. Exprimé par habitant, cet indice se fonde sur l'assiette fiscale agrégée (AFA). Il remplace l'indice de capacité financière appliqué dans le système actuel.

Péréquation financière La péréquation financière porte sur tous les transferts financiers entre collectivités publiques de différents niveaux, que ces transferts aient pour but d'inciter à accomplir des tâches étatiques ou de compenser des disparités de capacité financière.

Péréquation financière au sens large La péréquation financière au sens large englobe la totalité des transferts financiers effectués au titre de la répartition des tâches et des recettes.

Péréquation financière au sens strict La péréquation financière au sens strict englobe la totalité des transferts servant à la redistribution de moyens financiers entre les cantons et à la compensation, par la Confédération, de charges structurelles excessives.

Péréquation horizontale La péréquation horizontale englobe la totalité des flux financiers entre les cantons.

Péréquation horizontale des ressources La péréquation horizontale des ressources représente la redistribution entre les cantons ayant un potentiel de ressources supérieur à la moyenne et les cantons ayant un potentiel de ressources inférieur à la moyenne.

Péréquation verticale La péréquation verticale englobe tous les flux financiers entre la Confédération et les cantons.

Péréquation verticale des ressources Part de la péréquation des ressources financée par la Confédération. Les cantons qui affichent un potentiel de ressources inférieur à la moyenne suisse sont soutenus financièrement par la Confédération.

Potentiel de ressources Le potentiel de ressources exprime la capacité financière d'un canton, soit les ressources fiscalement exploitables du canton (cf. AFA), indépendamment des recettes et charges fiscales effectives de ce canton.

Principe de subsidiarité Le principe de subsidiarité suppose qu'une collectivité territoriale n'assume une tâche que dans la mesure où elle peut mieux s'en acquitter qu'une collectivité de rang inférieur.

Problèmes des villes-centres Les villes-centres comptent en général une proportion supérieure à la moyenne de personnes âgées, de pauvres, de personnes vivant seules, de familles monoparentales, de toxicomanes, d'étudiants et d'apprentis, de chômeurs, de personnes en fin de droit et d'étrangers. Ces catégories ont pour trait commun de générer des coûts relativement élevés et de payer peu d'impôts.

Tâche commune Les tâches communes sont financées conjointement par la Confédération et les cantons (cf. désenchevêtrement et désenchevêtrement partiel).

2404 Annexe 2 Liste des abréviations ACI Accord-cadre intercantonal ACS Association des communes suisses AFA Assiette fiscale agrégée AFF Administration fédérale des finances AI Assurance-invalidité ATF Arrêt du Tribunal Fédéral AVS Assurance-vieillesse et survivants BNS Banque nationale suisse BO Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale CCG Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques CCS Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques CDAS Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales CdC Conférence des gouvernements cantonaux CDCF Conférence des directeurs cantonaux des finances CDIP Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CE Communauté

européenne CFE Commission fédérale des étrangers CIC Compensation intercantonale des charges CICo Commission intercantonale pour les conventions CII Convention intercantonale relative aux institutions CIIS Convention intercantonale dans le domaine des institutions sociales CIU Convention intercantonale sur les universités CP Code pénal suisse CSC Confédération des syndicats chrétiens de Suisse CSEC Commission de la science, de l'éducation et de la culture Cst. Constitution fédérale DFF Département fédéral des finances EEE Espace économique européen FF Feuille fédérale FkF Groupe d'études pour les finances cantonales FSE Fédération des sociétés suisses d'employés GAME Groupe de travail pour une armée de milice efficace et assurant la paix GATT General Agreement on Tariffs and Trade LA Loi fédérale sur l'aviation LAgr Loi fédérale sur l'agriculture LAI Loi fédérale sur l'assurance-invalidité LAT Loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAVS Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants LCAP Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements LCdF Loi fédérale sur les chemins de fer LChP Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages LEaux Loi fédérale sur la protection des eaux LFC Loi fédérale sur les finances de la Confédération LFo Loi fédérale sur les forêts

2405 LFPr Loi fédérale sur la formation professionnelle LFSP Loi fédérale sur la pêche LHID Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes LIM Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne Limpmin Loi sur l'imposition des huiles minérales LPC Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité LPE Loi fédérale sur la protection de l'environnement LPF Loi fédérale sur la péréquation financière LPL Loi fédérale sur la promotion du logement LPN Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage LPPM Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures LRN Loi fédérale sur les routes nationales LSu Loi sur les subventions LuMin Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire NGP Nouvelle gestion publique NUTS Nomenclature des unités territoriales statistiques OCDE Organisation de coopération et de développement économique ODT Office fédéral du développement territorial OFAS Office fédéral des assurances sociales OFAT Office fédéral de l'aménagement du territoire (aujourd'hui ODT) OFS Office fédéral de la statistique OFSP Office fédéral de la santé publique OIE Ordonnance sur l'intégration des étrangers OJ Loi fédérale d'organisation judiciaire OMC Organisation mondiale du commerce OQL Ordonnance concernant l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière PC Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI PDC Parti démocrate-chrétien suisse PES Parti écologiste suisse PLS Parti libéral suisse PRD Parti radical-démocratique suisse PSS Parti socialiste suisse RO Recueil officiel des lois fédérales RPT Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RS Recueil systématique du droit fédéral SAB Groupement suisse pour les régions de montagne seco Secrétariat d'Etat à l'économie SICL Services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière SPE Société suisse pour la protection de l'environnement UDC Union démocratique du centre UE Union européenne USAM Union suisse des arts et métiers USP Union suisse des paysans USS Union syndicale suisse UVS Union des villes suisses

2406 Annexe 3 Liste des expertises et des avis concernant la RPT

Cf. CDCF; Finanzausgleichsbilanz und Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs; Lucerne, 1992.

2178 conséquent demandé une expertise scientifique¹⁷. Les experts ont relevé dans le système de transferts entre la Confédération et les cantons les lacunes suivantes: – amalgame d’objectifs visant l’efficacité économique d’une part, la redistribution d’autre part; – régime trop centralisé; – mécanismes de transfert peu efficaces. Ce diagnostic à amené les experts à confirmer la nécessité d’une profonde réforme du système suisse de transferts. Des ébauches de solutions ont été proposées pour remédier à ces défauts, soit: – ne plus faire dépendre les aides financières et les indemnités de l’indice de capacité financière; – accroître les parts cantonales aux recettes fédérales sous forme de transferts liés à la capacité financière; – développer la compensation des charges au niveau régional ou interrégional; – améliorer les mécanismes d’aide financière et d’indemnisation. 1.2.4 Rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière (NPF) (le projet ne prendra le nom de RPT qu’en automne 2000) A la fin de 1994, le Conseil fédéral a institué une organisation de projet paritaire – constituée de représentants de la Confédération et des cantons – chargée d’élaborer un plan concernant la manière d’éliminer les défauts du système de péréquation financière. Le résultat de ces travaux a été présenté en 1996, dans le rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière (NPF)¹⁸. Les principales propositions de réforme exposées dans ce rapport peuvent être résumées comme suit: – La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être axée le plus systématiquement possible sur le principe de subsidiarité. En principe, le financement de tâches cantonales sera assumé par les cantons et celui de tâches fédérales par la Confédération. – Pour garantir une efficacité maximale des prestations publiques, il faut développer la collaboration intercantonale et instituer une compensation intercantonale qui allège la charge des cantons offrant des prestations dont bénéficient d’autres cantons.

E. 17

Cf. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, mandatée par l’Administration fédérale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances; Berne, 1994.

E. 17.4

SH 88 381

E. 17.7

69.8

E. 18

Cf. DFF; CDCF; La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Lignes directrices. Rapport de l’organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances; Berne et Lucerne, 1996.

2179 – Il convient d’accroître notablement les moyens non affectés mis à la disposition des cantons, afin que ces derniers puissent mieux assumer leurs responsabilités politiques et budgétaires. En ce qui concerne les transferts de la Confédération aux cantons, il s’agit donc

de remplacer dans une plus large mesure les transferts affectés par des transferts non affectés. – La réforme dans son ensemble doit être centrée sur une péréquation des ressources qui vise à réduire les disparités cantonales et qui soit gérable politiquement. 1.2.5 Résultats de la première consultation Le rapport sur les lignes directrices de la NPF a dans l'ensemble suscité des réactions favorables lors de la première consultation organisée en 1996. Seuls le Parti socialiste suisse (PSS) et l'Union syndicale suisse (USS) se sont déclarés sceptiques à l'égard de la réforme proposée, voire en ont rejeté certains aspects. La grande majorité des réponses fournies invitait cependant le Conseil fédéral à poursuivre les travaux et à concrétiser les lignes directrices soumises à la discussion¹⁹. 1.2.6

Approfondissement et concrétisation des lignes directrices Se fondant sur le résultat de la consultation relative aux lignes directrices de la NPF, le Conseil fédéral a chargé une organisation de projet élargie – de nouveau paritairement composée de représentants de la Confédération et des cantons – de procéder à la concrétisation du projet. Au cours de ses travaux, l'organisation de projet devait tenir compte des lignes directrices que le Conseil fédéral avait, au vu des résultats de la consultation, adoptées par décision du 23 octobre 1996. Ces lignes directrices mettaient l'accent sur les points suivants: – Le plan de NPF proposé par l'organisation de projet sera approfondi dans son intégralité, sans exclusion prématurée d'aucun domaine de tâches. – Les désenchevêtrements de tâches et de compétences se fonderont à bon escient sur le principe de subsidiarité. – Les compétences de la Confédération et des cantons et donc les flux financiers doivent être désenchevêtrés dans toute la mesure du possible. S'il apparaît que – dans un domaine de tâches déterminé – une compétence exclusive de la Confédération ou des cantons n'est pas opportune, il convient d'examiner les possibilités de désenchevêtrement partiel afin de confier certaines tâches à la Confédération, et d'autres aux cantons. – Si un domaine demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons – en admettant une collaboration basée sur le partenariat –, il convient de définir les rôles des deux parties et d'en déduire les formes de collaboration idoines. En principe, la direction stratégique revient à la Confédération et la responsabilité opérationnelle aux cantons, une coresponsabilité straté-

E. 18.3

FR 683 471

E. 19

Cf. DFF; La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Lignes directrices. Rapport sur les résultats de la consultation; Berne, 1996.

2180 gique incombant aux cantons n'étant toutefois pas exclue. Il s'agit d'épuiser toutes les possibilités autorisant des accords sur les prestations conclus entre la Confédération et les cantons, ou des subventions globales ou forfaitaires axées sur les résultats en lieu et place de contributions aux frais. – Il convient de mettre en évidence les domaines dans lesquels une collaboration intercantonale renforcée s'impose comme solution de remplacement à l'engagement actuel de la Confédération. A cet égard, il s'agit également d'approfondir les instruments d'une compensation intercantonale des charges équilibrée et tangible. – La péréquation financière au sens strict doit être aménagée de manière concrète et ciblée. Les instruments d'incitation et ceux de redistribution seront clairement séparés. Aussi importe-t-il de supprimer l'ancien échelonnement des taux de subvention en fonction de la capacité financière des cantons, et de le remplacer par un système prévoyant l'octroi de moyens non affectés. Transparent, efficace et gérable, le système de péréquation financière

au sens strict doit contribuer à réduire de manière ciblée les disparités cantonales en matière de capacité financière et doter les cantons à faible potentiel de ressources d'un volume minimal de fonds propres leur permettant d'assumer eux-mêmes les tâches qui leur incombent. Un nouvel indice reflétera de manière le plus proche possible de la réalité le potentiel des cantons en matière de ressources financières. Une compensation ciblée des charges sera prévue afin de réduire les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Cette deuxième organisation de projet élargie comprenait un «Conseil de direction politique» composé de membres du gouvernement fédéral et des cantons, un «organe directeur» chargé des affaires stratégiques – institué par le Conseil de direction politique, une direction du projet travaillant à plein temps – responsable de la réalisation opérationnelle du projet, ainsi que de huit groupes de projet composés paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, qui ont accompli les travaux d'approfondissement proprement dits. La coordination entre les cantons était assumée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) avec, comme par le passé, le soutien de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) pour les questions de politique financière. Le groupe d'étude pour les finances cantonales (FkF) fut associé aux travaux opérationnels des divers groupes de travail. Les villes et les communes eurent non seulement la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'auditions, comme ce fut le cas lors de l'élaboration des lignes directrices, mais ont aussi été directement associées aux travaux du projet, que ce soit en qualité d'observateurs au sein de l'organe directeur ou dans les divers groupes de travail. Les résultats du rapport final de l'organisation de projet élargie ont été portés à la connaissance du Conseil fédéral en avril 1999, puis mis en consultation²⁰.

E. 19.1

77.4

E. 19.3

70.8

E. 19.9

OW 99 010

E. 20

Cf. DFF; CdC; La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Concrétisation des lignes directrices du 1er février 1996, Rapport final du 31 mars 1999; Berne et Soleure, 1999.

2181 1.2.7 Résultats de la deuxième consultation Comme on pouvait s'y attendre, les résultats de la consultation de 1999²¹ ont été plus complets et nuancés que ceux de la consultation de 1996. L'exposé de ces résultats se limite ici à un résumé très général. Les chapitres ultérieurs présentent en détail les instruments et les mesures de la NPF tels qu'ils ont été soumis à la consultation. Le présent chapitre offre ci-dessous un aperçu de l'attitude générale des principaux milieux consultés et examine les réponses que les participants à la consultation ont données à sept questions cruciales. D'une manière générale, les gouvernements cantonaux, les partis bourgeois, les associations patronales et l'Union suisse des paysans appuient la NPF. Les organes qui approuvent ce projet le considèrent comme une occasion de revitaliser le fédéralisme et comme l'instrument d'une efficacité accrue. Le Parti socialiste suisse (PSS) a par contre opté pour un refus de principe. Le Parti écologiste suisse (PES) et les associations de travailleurs ne rejettent pas catégoriquement

ce projet de réforme, mais ils en refusent des éléments centraux – dont le principe de subsidiarité et la «cantonalisation» des tâches dans le cadre du désenchevêtrement de ces dernières. Question 1: Approuvez-vous les nouveautés transsectorielles prévues quant aux relations entre la Confédération et les cantons, soit le renouvellement et le renforcement du principe de subsidiarité ainsi que les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons? Alors qu'une nette majorité des cantons, les partis bourgeois et l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI, Vorort) saluent l'inscription du principe de subsidiarité dans la Constitution, le PSS, la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC) ainsi que les organisations sociales et écologistes en rejettent le principe. La plupart des organisations sociales et écologistes approuvent certes le principe même de la subsidiarité, mais considèrent que les propositions relatives à son application sont arbitraires et aboutiront à une répartition des tâches motivée exclusivement par des préoccupations budgétaires. Le PSS s'oppose aux nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons. Il ne s'agit toutefois pas d'un refus fondamental. Le PSS partage l'idée selon laquelle il convient d'améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons, mais conteste qu'il faille explicitement donner aux nouvelles formes de collaboration une base constitutionnelle. En revanche, une très grande majorité des participants approuve entièrement les nouveaux instruments. Cantons et partis bourgeois soulignent cependant la nécessité de veiller à ne pas submerger les cantons par une avalanche de nouvelles normes. Les organisations écologistes et l'Union des villes suisses (UVS) considèrent pour leur part important que les nouvelles formes de collaboration et de financement soient

E. 20.5

SZ 311 102

E. 20.7

VS 905 983

E. 21

Cf. DFF; CdC; Bericht über die Vernehmlassung zum Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation vom 31. März 1999 (rapport sur les résultats de la consultation relative au projet de nouvelle péréquation financière; résumé en français); Berne et Soleure, 2000.

2182 assorties de contrôles efficaces de la Confédération, afin de garantir la qualité des prestations fournies. Question 2: Quelle est votre appréciation des propositions relatives à l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et aux instruments sur laquelle se fonde cette collaboration (obligation de collaborer, déclaration de force obligatoire générale, obligation d'adhérer, accord-cadre intercantonal) et que pensez-vous notamment du dispositif prévu pour légitimer démocratiquement les conventions intercantionales? Seuls le PSS, le PES et les associations de travailleurs rejettent le principe de la collaboration intercantonale. Ils craignent essentiellement qu'une telle collaboration ne crée un quatrième échelon dans la structure des pouvoirs publics. Quelques cantons et de nombreuses communautés d'intérêts s'associent à cette critique, sans que cela ne justifie à leurs yeux un rejet de principe. En ce qui concerne la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, cinq cantons se montrent sceptiques (Argovie, Vaud, Neuchâtel) ou expriment un refus (Zoug,

Tessin). Les autres cantons accueillent favorablement le nouvel instrument et le considèrent comme une alternative réaliste aux demandes régulières de fusion entre cantons. Tandis que certains cantons considèrent que la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer portent atteinte à leur autonomie, le PSS, le PES, les associations de travailleurs et d'autres communautés d'intérêts souhaitent des règles plus contraignantes en matière de collaboration entre cantons. L'accord-cadre et la compensation intercantonale des charges ne soulèvent, eux, guère de critiques. La légitimité démocratique de la collaboration intercantonale suscite par contre une analyse critique. Certes, tous les cantons – à l'exception d'Argovie – estiment la base de légitimité suffisamment solide. Mais l'ensemble des partis – sauf le Parti démocrate-chrétien (PDC), les associations faïtières des milieux économiques et la majorité des autres communautés d'intérêts émettent des doutes à cet égard; ils rappellent les mauvaises expériences faites avec les droits de participation dans le cadre de concordats et de syndicats. Question 3: Comment jugez-vous le désenchevêtrement des tâches et des compétences tel que le propose l'organisation de projet dans divers domaines afin d'accroître la marge de manœuvre et les responsabilités de la Confédération et des cantons? La majorité des cantons ainsi que le PDC, le Parti radical-démocratique suisse (PRD), le Parti libéral suisse (PLS) et l'USCI salueraient un désenchevêtrement des tâches plus large encore. Par ailleurs, la plupart des cantons soulignent l'importance de standards minimaux, ou souhaitent que de tels standards soient appliqués aux tâches «cantonalisées», et proposent une législation-cadre; l'Union syndicale suisse (USS) s'associe à cette revendication. La Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE), la Société suisse pour la protection de l'environnement (SPE) et l'UVS se montrent plutôt sceptiques face au désenchevêtrement des tâches et critiquent une trop forte focalisation sur les cantons et leur autonomie au détriment de solutions

2183 régionales. De son côté, le PSS rejette catégoriquement le principe même de la «cantonalisation». Une opposition fondamentale, émanant notamment des associations directement touchées par le désenchevêtrement des tâches, se manifeste surtout dans les domaines des assurances sociales, de la politique sociale, de la formation et des transports. Dans d'autres secteurs tels que l'environnement, l'agriculture, le logement, la justice et la sécurité, les critiques se limitent à quelques aspects bien précis. Les réactions au sujet des divers aspects du désenchevêtrement des tâches sont examinées plus en détail sous ch. 6 du présent message. Question 4: Approuvez-vous le concept global du nouveau système de péréquation (péréquation financière au sens strict avec les éléments de la péréquation des ressources, de la compensation des charges excessives et de la compensation intercantonale des charges) que l'organisation de projet a élaboré? Le système de péréquation en soi ne donne pas lieu à des contestations. Seul le canton de Zoug fait preuve de scepticisme à l'égard des objectifs et des instruments proposés et craint que le système ne produise en fin de compte un effet d'harmonisation fiscale matérielle. Les cantons de Fribourg et de Neuchâtel approuvent le principe du système de péréquation, mais considèrent qu'il est indispensable de réduire davantage encore les disparités de capacité financière entre cantons. Cela mis à part, le plan de la péréquation financière au sens strict est jugé moderne, cohérent, judicieux, compatible avec les réformes cantonales de péréquation financière, et nécessaire depuis longtemps. La stricte séparation entre l'effet péréquatif et le système d'incitation est particulièrement appréciée, car elle permet d'éviter des incitations inopportunes. Question 5: Quelle est votre opinion sur le mécanisme de la péréquation des ressources, servant à réduire, dans un cadre devant être défini politiquement, les disparités de capacité financière entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible

potentiel de ressources? Les cantons, les partis bourgeois et les associations économiques approuvent la péréquation des ressources, la qualifiant de bonne solution de rechange pour éviter l'harmonisation fiscale matérielle. PSS, PES, syndicats et diverses organisations sociales préféreraient en principe une harmonisation fiscale matérielle. Le PSS propose d'associer péréquation des ressources et harmonisation fiscale matérielle. Le nouvel indice des ressources a donné lieu à des critiques, lesquelles demandent que cet indice soit entièrement revu de telle sorte que le calcul du potentiel financier des cantons se fasse sur une base plus compréhensible et transparente. D'une manière générale, la critique en matière de réduction des disparités porte sur quatre points: – le fait d'exclure de la réduction des disparités les cantons dont la valeur de l'indice se situe entre le niveau de la dotation minimale complémentaire et la moyenne suisse de l'indice des ressources;

2184 – la question de l'acte législatif dans lequel il convient d'inscrire la valeur de référence de la réduction des disparités: le projet prévoit un simple arrêté fédéral, tandis que le PRD, le canton de Zoug et l'USCI se prononcent en faveur d'une norme constitutionnelle; – la question de savoir dans quelle mesure il convient effectivement de réduire les disparités, et – la question de l'opportunité de recourir à une échelle progressive. Plusieurs cantons estiment que le niveau de la dotation minimale complémentaire est trop bas, mais leurs avis divergent quant à un niveau idéal. Proposition a par ailleurs été faite d'introduire une franchise pour les cantons à faible potentiel de ressources, ce qui inciterait ceux-ci à augmenter leur capacité financière. Les cantons résistent en bloc à la proposition de réduire leur part des recettes fédérales. En particulier les cantons de montagne s'opposent à toute diminution. La plupart de ces cantons demandent plus ou moins explicitement l'examen ou l'abandon de la neutralité budgétaire du projet pour la Confédération. Un engagement financier accru de la Confédération devrait alors être financé par une distribution plus large du bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) et par une augmentation de la dotation minimale complémentaire. Question 6:

Approuvez-vous la compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques? Très rares sont les avis qui contestent le principe ou l'utilité tant de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) que de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Par contre, les critères d'appréciation des charges donnent lieu à des critiques virulentes. Alors que seuls quelques indicateurs semblent manquer à la CCG, ces critiques demandent une refonte complète des mesures de CCS, qui devraient apporter deux améliorations: il faudrait d'une part définir des indicateurs présentant une corrélation plus étroite avec les charges socio-démographiques, et d'autre part mieux axer la compensation sur les problèmes des villes-centres. Question 7: Quelle est votre appréciation du scénario de mise en œuvre institutionnelle de la NPF décrit par l'organisation de projet, et que pensez-vous notamment de la nécessité et de la portée des innovations constitutionnelles allant au-delà des articles sur les compétences? Le résultat de cette consultation est clair: ce qui est demandé, c'est une mise en œuvre rapide et intégrale du projet de NPF. La CdC craint même qu'une réalisation par étapes ne compromette le soutien des cantons au projet. Certains cantons, par contre, appuient le principe de la NPF tout en préconisant une concrétisation progressive: à leur avis, une première étape devrait consister à réviser la péréquation financière au sens strict. Pour éviter de porter atteinte à celle-ci, les projets de dés-enchevêtrement des tâches et de répartition fortement contestés ne devraient être mis en œuvre que dans une deuxième phase. Cette opinion est défendue surtout par les cantons de montagne, le PDC, le PSS, le PES et les

associations faîtières de

2185 l'économie. Inversement, cantons du Plateau et de Suisse orientale, PRD, PLS et quelques communautés d'intérêts s'opposent strictement à toute idée d'échelonnement.

1.2.8 Améliorations consécutives à la deuxième consultation Les résultats de la deuxième consultation ont permis de réaliser de nombreuses améliorations. Les travaux devant aboutir au présent message ont débuté dès le printemps 2000. La compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques a été complètement remaniée (cf. ch. 5.6); l'indice des ressources et la péréquation des ressources ont été améliorés de façon décisive (cf. ch. 5.5); une compensation des cas de rigueur a été introduite (cf. ch. 5.7); les projets de désenchevêtrement des tâches et de collaboration intercantonale ont en outre été adaptés et concrétisés dans de nombreux domaines. L'organisation de projet élargie, décrite sous ch. 1.2.6, a modifié ses structures en fonction des nouvelles exigences. L'organe directeur a été reconduit sous la forme d'un Petit Comité offrant la souplesse requise. L'intégration d'un représentant des villes disposant du droit de vote au sein de ce comité a en outre permis de tenir compte de l'importance croissante des villes et des agglomérations dans le cadre de la RPT. Nombre de groupes de travail ont par ailleurs été chargés de procéder à des examens de détail complémentaires. Dans certains cas, il a pu être fait appel à des groupes de projet existants. Plusieurs analyses scientifiques ont également été demandées afin de déterminer les effets de la RPT (cf. annexe 3).

1.3 Procédure en vue de la révision constitutionnelle et législative La présente réforme permettrait en principe de soumettre séparément à l'approbation du peuple et des cantons chacune des diverses modifications constitutionnelles²². Cette solution comporte cependant le risque de voir certaines dispositions constitutionnelles jugées hors du contexte global de la réforme. Des intérêts particuliers pourraient dès lors compromettre l'acceptation de normes constitutionnelles portant sur plusieurs domaines (transsectorielles) ou liées aux tâches, normes qui ont une importance majeure pour le fonctionnement de l'ensemble du projet. Toute la réforme de la péréquation financière serait ainsi remise en question. Le Conseil fédéral propose donc de ne pas réaliser les modifications constitutionnelles par la voie de la révision partielle prévue à l'art. 194, al. 2, de la Constitution (Cst.) mais par celle de la révision totale au sens de l'art. 193 Cst.: en parallèle à l'arrêté fédéral relatif à la révision totale de la loi fédérale du 19 juin 1959²³ concernant la péréquation financière entre les cantons, le Conseil fédéral propose un arrêté fédéral portant sur toutes les modifications constitutionnelles. Cette procédure évite

E. 21.1

UR 184 501 48.8 89.7 10.3 AR 107 192

E. 21.5

Suisse 13 545 326

E. 22

Cette procédure fut choisie lors des premières mesures de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Cf. FF 1981 III 731.

E. 22.2

TI 572 315

E. 22.6

TG 348 977

E. 22.7

SG 753 300

E. 23

RS 613.1

2186 la question de savoir si le principe de l'unité de la matière est respecté dans le cas d'espèce. 1.3.1 Modifications au niveau de la Constitution Concrètement, le Conseil fédéral propose des modifications dans les domaines suivants (l'ordre de présentation se réfère à la Constitution): Modifications portant sur plusieurs domaines Tableau 1.1 Domaines Art. Cst. modifiés ou nouveaux Subsidiarité Art. 3a (nouveau) Tâches de la Confédération Art. 42, al. 3 (abrogé) Principes applicables à l'attribution et à l'accomplissement de tâches étatiques Art. 43a, (nouveau) Mise en œuvre du droit fédéral Art. 46, al. 2 et 3 Autonomie des cantons Art. 47, al. 2 (nouveau) Conventions intercantionales Art. 48, al. 4 à 6 (nouveau) Péréquation financière au sens strict et les modifications qui en résultent dans les domaines mentionnés ci-dessous Art. 135, al. 1 et 2 Routes nationales Art. 83, al. 3 (abrogé) Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation Art. 86, al. 3, let. e Impôts directs Art. 128, al. 4 Droit de timbre et impôt anticipé Art. 132, al. 2 Part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons (disposition transitoire ad art. 132) Art. 196, ch. 16 (abrogé) Tribunal fédéral/Juridiction constitutionnelle Art. 189, al. 2 (nouveau)

2187 Modifications liées aux tâches elles-mêmes Tableau 1.2 Domaines Art. Cst. modifiés ou nouveaux Organisation, instruction et équipement de l'armée Art. 60, al. 2 Instruction publique Art. 62, al. 3 (nouveau) Aides à la formation Art. 66, al. 1 Mensuration Art. 75a (nouveau) Circulation routière Art. 82, al. 3 Routes nationales Art. 83, al. 2 Disposition transitoire ad art. 83 Art. 197, ch. 2 (nouveau) Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation Art. 86, al. 3, let. b, bbis (nouvelle), c et f Assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS) Art. 112, al. 2, let. abis (nouveau), al. 3, let. b, al. 4; al. 6 (abrogé) Prestations complémentaires Art. 112a (nouveau) Encouragement de l'intégration des invalides Art. 112b (nouveau) Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées Art. 112c (nouveau) Dispositions transitoires ad art. 112 Art. 196, ch. 10 (abrogé) Droit pénal Art. 123, al. 2 1.3.2 Modifications au niveau législatif Au niveau législatif, le Conseil fédéral propose la révision totale de la loi fédérale du 19 juin 1959/24 concernant la péréquation financière entre les cantons. 1.4 Mise en œuvre institutionnelle et suite des travaux Le Conseil fédéral propose une mise en œuvre de la RPT en deux étapes: 1. Dans le cadre du présent message consacré au premier train de révisions qu'implique la RPT, le Conseil fédéral soumet, d'une part, l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – arrêté incluant toutes les modifications constitutionnelles – et, d'autre part, la loi sur la péréquation financière entièrement révisée (LPF).

E. 23.0

Cantons à faible potentiel de ressources NE 588 907

E. 23.1

74.9

E. 23.3

74.1

E. 24

RS 613.1.

2188 2. Un second message à l'appui de la RPT traitera de toutes les modifications requises dans d'autres lois fédérales. Ce message comportera les diverses lois fédérales liées aux tâches ainsi que les lois fédérales s'appliquant à plusieurs domaines – par exemple la loi fédérale du 6 octobre 1989²⁵ sur les finances de la Confédération (LFC) et la loi fédérale du 5 octobre 1990²⁶ sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu). Ce second message sera soumis au Parlement après la votation populaire obligatoire sur l'arrêté fédéral et un éventuel référendum portant sur la LPF. Programme de mise en œuvre (échéances du point de vue actuel) Figure 1.3 1.4.1 Mise en œuvre institutionnelle du premier message à l'appui de la RPT Ce premier message à l'appui de la RPT présente des propositions de révisions constitutionnelles dans les domaines transsectoriels et dans tous les domaines impliquant un désenchevêtrement des tâches, ainsi qu'une révision totale de la loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons. Cette procédure correspond à la volonté politique d'une large majorité des cantons, qui est de réaliser une transformation profonde et cohérente de la péréquation financière. Il s'agit de réduire autant que possible le risque de voir certains éléments – relevant notamment du désenchevêtrement des tâches et de leur financement – exclus de la réforme. Il y a corrélation entre le projet d'accroître les moyens non affectés mis à la disposition des cantons et celui de désenchevêtrer les tâches et le financement incombant aux cantons. Un désenchevêtrement réussi signifiera que les cantons obtiendront davantage de moyens non affectés à titre de compensation pour les nouvelles tâches qu'ils auront à assumer. Inversement, une charge croissante de la Confédération, en raison d'un désenchevêtrement insuffisant ou d'un accroissement des tâches qu'elle doit assumer seule, réduirait d'autant les moyens non affectés mis à la disposition des cantons. Il convient par conséquent de renoncer à l'idée d'une réforme par étapes, qui consisterait à réaliser d'abord la péréquation financière au sens strict, et ensuite le

E. 24.9

79.5

E. 25

RS 611.0

E. 25.1

Source: Administration fédérale des finances; Dépenses et recettes des cantons 1999; Berne, 2000; p. 32 s.

2229 5.2.3 Indice de capacité financière lacunaire Dans le cadre de la péréquation financière actuelle, les paiements péréquatifs sont gérés à l'aide de l'indice de capacité financière. La capacité financière des cantons est déterminée au moyen de quatre indicateurs qui tiennent compte aussi bien des éléments de recettes que des éléments de charges. Alors que les premiers incluent les revenus cantonaux ainsi que la force fiscale, les seconds se composent de la charge fiscale et de la part des régions de montagne. Les éléments de recettes entrent pour 60 % et les éléments de charges pour 40 % dans la capacité financière des cantons. Ensemble, ils constituent l'indice de capacité financière. Cette confusion des éléments de recettes et de charges fait que l'indice de capacité

financière est compliqué et sujet à des distorsions. S'y ajoute une conception erronée des quatre indices partiels: – Le revenu cantonal ne correspond pas à une valeur déterminante pour les finances cantonales mais reflète la capacité économique du canton concerné. C'est pourquoi le revenu d'un canton n'a qu'une importance insuffisante sous l'angle des finances cantonales. D'une part, le revenu cantonal comprend des recettes qui ne peuvent pas être prélevées par le fisc (p. ex. en raison de franchises fiscales). D'autre part, les actifs sont perçus du point de vue fiscal (impôt sur la fortune) même s'ils ne font pas partie du revenu cantonal. Ils ne sont ainsi pas pris en compte dans la capacité financière. – En raison de la manière dont elle est calculée – division des recettes fiscales par l'indice global de la charge fiscale –, la force fiscale présente quelques lacunes au niveau de la méthode de mesure. Suivant l'ampleur de la progression fiscale, la force fiscale des cantons est ainsi surestimée ou sous-estimée (cf. ch. 5.5.1.4). – L'utilisation de la charge fiscale comme indicateur des charges d'un canton présente deux défauts majeurs. Premièrement, elle représente un indicateur sur lequel les cantons peuvent directement influencer par leur politique fiscale. Deuxièmement, l'indice de charge fiscale ne tient pas compte des allègements fiscaux accordés à titre individuel, l'imposition étant établie non pas en vertu de la pratique fiscale effective mais sur la base des paramètres fixés dans les lois fiscales. Des allègements ou exonérations fiscales individuels généreux n'entraînent donc aucune réduction de la charge fiscale, de sorte que la capacité financière des cantons concernés sera finalement jugée inférieure à la valeur effective. – S'il est vrai que la part des régions de montagne tient compte des charges excessives de ces régions, les charges excessives des cantons-centres restent en revanche entièrement exclues.

5.2.4 Conflits d'objectifs et incitations inopportunes

Il semble qu'un aspect particulièrement problématique de la péréquation financière globale réside dans le fait qu'un instrument unique est utilisé pour atteindre simultanément deux objectifs essentiels mais fondamentalement différents, à savoir l'incitation et la redistribution.

2230 L'objectif d'incitation de la Confédération consiste à obtenir que les cantons déploient également leurs propres activités (p. ex. le versement de bourses) dans les domaines qu'elle soutient. Afin d'offrir aux cantons un attrait à cet égard, la Confédération participe aux coûts des cantons en versant une contribution de base dont le taux peut atteindre jusqu'à 60 % des coûts imputables selon le domaine d'activité. En plus de cette contribution de base identique pour chaque canton, la Confédération accorde des suppléments péréquatifs aux cantons à moyen ou à faible potentiel de ressources, suppléments fixés en fonction de la capacité financière des cantons. Ces suppléments sont versés en même temps que les contributions de base et servent à la redistribution. Les suppléments péréquatifs et, en conséquence, les taux de subvention sont d'autant plus élevés que la capacité financière d'un canton est faible. Il sont versés dans tous les cas pour la tâche subventionnée par la Confédération. En 1999, le montant de ces suppléments a atteint quelque 830 millions de francs⁴⁵. Dans ce contexte, les problèmes suivants peuvent être identifiés: – L'effet d'incitation n'atteint souvent pas son but. Souvent, les taux de subvention – notamment dans les cas où ils incluent des suppléments péréquatifs – sont si élevés qu'ils n'incitent pas suffisamment les cantons à faire un usage économe de ces moyens. Bien plus, ces taux élevés peuvent amener les bénéficiaires à se servir de cet argent sans se demander si l'investissement prévu est réellement nécessaire. Le danger existe en effet que des projets soient alors surdimensionnés et que les coûts induits tels que les frais d'exploitation réguliers qui en résulteront soient négligés. – Les cantons ne touchent des subventions fédérales que s'ils fournissent eux-mêmes des prestations financières dans le domaine

d'activité concerné. Pour les cantons à capacité financière moyenne et faible, ces prestations propres sont cependant souvent tellement importantes par rapport à leurs recettes fiscales que l'effet péréquatif visé par les subventions affectées est pour ainsi dire annulé. Ces cantons doivent alors supporter des charges nettes excessives malgré le montant relativement élevé des contributions fédérales. – Une gestion politique cohérente de l'effet de redistribution visé est pratiquement impossible dans la mesure où les suppléments péréquatifs sont versés dans une trentaine de domaines d'activités avec un taux de subvention à chaque fois différent. D'une manière générale, il importe de relever que ni l'objectif d'incitation, ni celui de redistribution n'est atteint de manière satisfaisante. D'une part, le système d'incitation actuel est en effet inefficace en ce sens qu'il peut à moyen terme amener même des dépenses supplémentaires pour les cantons à faible capacité financière. D'autre part, l'effet péréquatif obtenu est insuffisant⁴⁶.

E. 25.6

77.0

E. 25.7

77.3

E. 25.9

LU 671 883

E. 26

RS 616.1

2189 désenchevêtrement des tâches et du financement. La péréquation financière au sens strict ne pourra réduire les disparités intercantoniales en matière de capacité financière que dans la mesure où elle convertit des moyens financiers aujourd'hui affectés en moyens non affectés. Par ailleurs, les cantons à fort potentiel de ressources, donc amenés à contribuer au système de péréquation, comptent voir leur marge de manœuvre politique et budgétaire s'étendre dans des proportions appréciables. Ils attendent également d'une collaboration intercantonale accrue l'indemnisation des prestations fournies aux cantons périphériques. Une mise en œuvre par étapes compromettrait ainsi sérieusement l'équilibre des intérêts des différents acteurs concernés, donc la réforme dans son ensemble. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il d'adopter ces modifications constitutionnelles dans le cadre de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, sous la forme d'un seul projet à soumettre au vote du peuple et des cantons. Une fois que le Parlement aura adopté ce premier message, le projet sera soumis à votation devant le peuple et les cantons en vertu du référendum obligatoire sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Après que l'arrêté fédéral à ce sujet aura été accepté par le peuple et les cantons, la loi fédérale sur la péréquation financière entièrement révisée sera publiée dans la Feuille fédérale, ce qui marquera le début du délai référendaire. Cette procédure respecte les droits populaires en ce sens qu'un éventuel comité référendaire ne pourrait commencer à collecter des signatures contre la révision totale de la loi sur la péréquation financière qu'après l'acceptation du projet constitutionnel. Si le délai référendaire commençait à courir avant l'exécution du référendum obligatoire, le comité référendaire devrait collecter des signatures contre une loi dont la base constitutionnelle n'aurait pas encore été adoptée par le peuple et les cantons. Le référendum contre le projet de loi devrait

ainsi être lancé à titre préventif et pourrait s'avérer superflu si l'arrêté fédéral sur les modifications constitutionnelles n'obtenait pas la majorité requise auprès du peuple et des cantons. Dans le cas d'un rejet de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la révision totale de la loi concernant la péréquation financière deviendrait automatiquement sans objet. Une fois ces épreuves institutionnelles passées, il sera possible de soumettre le deuxième message au processus de décision politique. La procédure proposée est transparente et cohérente: un rejet de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons annule la révision de la loi fédérale concernant la péréquation financière. Si, dans un deuxième cas, soit après l'adoption par le peuple et les cantons de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le référendum facultatif aboutissait et que – lors de la votation populaire qui s'ensuivrait – le peuple rejette la révision totale de la loi sur la péréquation financière, l'interprétation de ce veto populaire se limiterait exclusivement à la loi elle-même. Cela permettrait de concentrer alors le débat politique sur un domaine clairement défini au niveau législatif. Afin d'assurer une mise en œuvre cohérente des modifications constitutionnelles et légales, il appartiendra au Conseil fédéral de fixer aussi bien l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des

2190 tâches entre la Confédération et les cantons, que celle de la loi fédérale sur la péréquation financière. Suivant le déroulement des débats parlementaires et dans l'éventualité d'un référendum facultatif contre le deuxième train de révisions, il y a lieu de penser que ce ne sera pas avant 2006.

1.4.2 Aperçu du deuxième message relatif à la RPT

Les modifications au niveau constitutionnel exigeront des adaptations de nombreuses lois spéciales: lois concernant les tâches elles-mêmes, ou lois intéressant plusieurs domaines. Parmi ces dernières figurent en particulier la LSu et la LFC. Dans le cadre de son second message, le Conseil fédéral soumettra au Parlement les propositions que cela implique. Des révisions législatives s'imposeront aussi dans les domaines de tâches n'impliquant aucune modification de leur base constitutionnelle. Le présent message présente les grandes lignes de ces adaptations sous ch. 6.2, à titre de premier aperçu. Les deux messages relatifs à la RPT forment un tout organique, indissociable. Les modifications constitutionnelles proposées dans le cadre du présent message – tout comme la révision totale de la loi sur la péréquation financière – ne pourront déployer leurs effets que dans la mesure où seront exécutées les adaptations de lois concernant les tâches elles-mêmes et de lois intéressant plusieurs domaines, adaptations qui seront présentées dans le cadre du second message. Les prévisions relatives aux répercussions financières sur la Confédération et les cantons (cf. ch. 7.2) admettent en conséquence que la RPT inclura la totalité des éléments de réforme, y compris ceux qui ne requièrent pas de modification constitutionnelle, et qui seront donc exposés dans le cadre du second message.

1.4.3 Problèmes de droit transitoire

1.4.3.1 Problème des demandes remises à «titre préventif

Le désenchevêtrement des tâches et de leur financement devant décharger la Confédération de certaines subventions, nombre de demandes risquent d'être déposées à titre préventif, avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales. Un surcroît de demandes pourrait donc se produire dans les domaines concernés. Un afflux de demandes remises «à titre préventif» ne sert ni l'intérêt de la Confédération, ni celui des cantons. Les budgets publics dans leur ensemble ne profiteraient guère, par exemple, du lancement d'activités de construction en l'absence de besoins réels, ou d'investissements effectués dans le seul but d'obtenir des subventions

fédérales. Aussi proposons-nous de prévoir une disposition transitoire appropriée dans la loi fédérale sur la péréquation financière: les demandes d'aides financières et d'indemnités déposées après l'entrée en vigueur des dispositions transitoires, mais avant l'entrée en vigueur intégrale de la nouvelle péréquation financière (soit durant la période s'écoulant entre les deux messages sur la RPT) seront examinées en fonction du droit applicable au moment de l'octroi de la subvention (et non du droit en vigueur lors de la demande ainsi que le prévoit l'art. 36a, LSu).

2191 1.4.3.2 Problème des engagements de la Confédération en vertu l'ancien droit La question des engagements selon l'ancien droit se pose dans les cas de promesses faites par la Confédération avant l'entrée en vigueur intégrale de la nouvelle péréquation financière, pour des projets appartenant à un domaine dans lequel la Confédération n'a plus à intervenir dès l'instauration de la RPT. Il convient de distinguer ici deux cas de figure: 1. Les projets bénéficiant d'un engagement officiel, déjà réalisés ou en cours avant l'entrée en vigueur de la RPT, ne donnent lieu à aucune ambiguïté juridique: la Confédération tiendra entièrement ses engagements conformément aux décisions qui avaient été prises. 2. La situation est différente lorsqu'il s'agit d'un projet pour lequel la Confédération a promis son appui, mais qui n'a pas encore démarré au moment où la RPT entre en vigueur. La Confédération remplira dans ce cas ses obligations durant une période de transition, pour autant que le projet en question se réalise au cours de cette période. Ensuite, les engagements de la Confédération s'éteignent pour solde de tout compte. Les engagements pris par la Confédération en vertu de l'ancien droit expirent dès lors pour les projets qui ne sont pas réalisés pendant la période de transition. Il convient ainsi de prévoir une disposition transitoire dans la loi fédérale sur la péréquation financière. Les contributions garanties officiellement avant l'entrée en vigueur intégrale de la RPT pour des projets dont la réalisation n'a pas encore débuté à ce moment-là, ne seront versées que si le décompte final du projet réalisé est déposé dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la RPT. 2 Le désenchevêtrement des tâches et du financement Le désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons a pour but d'instaurer la transparence dans les relations entre ces deux niveaux étatiques, ces relations étant devenues de plus en plus complexes. Dans la mesure du possible et lorsque cela est judicieux, il convient d'attribuer à un même niveau étatique l'intégralité des compétences et des responsabilités relatives à une tâche déterminée. L'objectif est d'obtenir qu'il y ait adéquation entre les bénéficiaires de prestations publiques, les collectivités qui assument les coûts de ces prestations et celles qui ont le pouvoir de décision. Lorsqu'un groupe de tâches ne peut être intégralement attribué à la Confédération ou aux cantons, il convient de procéder au moins à un désenchevêtrement partiel. Dans un tel cas, certaines composantes d'une tâche seront attribuées soit à la Confédération, soit aux cantons. Si le désenchevêtrement partiel est impossible, les tâches concernées resteront des tâches communes, c'est-à-dire assumées conjointement par la Confédération et les cantons, tant sur le plan du financement que sur celui de l'exécution. Assurer durablement une attribution claire des tâches au sein de l'Etat fédéral implique d'inscrire dans la Constitution des principes politiques pertinents. Le principe de subsidiarité en fait partie. Ce principe exige que dans un Etat fédéral, l'échelon étatique supérieur ne se charge d'une tâche ou ne prenne part à une tâche que lorsque celle-ci ne peut être accomplie efficacement par l'échelon inférieur. La

2192 liberté d'organisation sur place s'en trouve confortée dans la mesure où les citoyens ont davantage la possibilité de décider eux-mêmes des solutions qu'ils préfèrent. Dans

l'optique de la RPT, le principe de subsidiarité doit dès lors s'inscrire explicitement en tant que précepte institutionnel dans la Constitution. Outre le principe de subsidiarité, il convient d'inclure dans la Constitution divers critères d'attribution des tâches. Le principe de l'équivalence fiscale, les critères de rentabilité et d'opportunité doivent être réglés à ce niveau. En tant que principes ne pouvant invoqués directement devant les tribunaux, ils doivent, conjointement au principe de subsidiarité, poser des jalons pour l'attribution future des tâches de l'Etat et assurer ainsi une répartition judicieuse des tâches au sein de l'Etat fédéral ainsi que la continuité requise. L'obligation incombant à la Confédération de veiller à l'autonomie des cantons doit être exprimée de façon plus claire dans la Constitution. Il convient en particulier de mentionner expressément les principes fondamentaux du fédéralisme suisse quant à l'autonomie cantonale, soit l'autonomie en matière de tâches, d'organisation et de finances. Lorsque le Conseil fédéral et le Parlement légiféreront sur de nouvelles tâches, ils devront à l'avenir en définir plus systématiquement le caractère centralisé ou décentralisé. Finalement, et ceci est une nouveauté en matière de droit constitutionnel, le Tribunal fédéral doit pouvoir interdire l'application d'une loi fédérale si celle-ci viole une compétence constitutionnellement garantie aux cantons. Le fédéralisme suisse se dote ainsi pour la première fois d'une composante pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Le chapitre 2 expose l'objet du désenchevêtrement des tâches (ch. 2.1), les lacunes induites par les enchevêtrements actuels (ch. 2.2), les objectifs du désenchevêtrement des tâches (ch. 2.3) et les résultats de la consultation (ch. 2.4). Il présente en outre un aperçu des modifications apportées aux différents groupes de tâches (ch. 2.5) et les principes constitutionnels liés au désenchevêtrement des tâches et du financement (ch. 2.6).

2.1 Objet Dans le cadre de la RPT, 29 groupes de tâches sont concernés financièrement par le désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons. En ce qui concerne ces groupes de tâches publiques, soit la Confédération verse aux cantons des subventions sous forme d'aides financières ou d'indemnités, soit la Confédération et les cantons assurent conjointement le financement requis. Les domaines dans lesquels la Confédération et les cantons peuvent agir en vertu de leur propre législation et de façon financièrement indépendante ne sont pas inclus dans la RPT²⁷.

E. 26.8

59.0

E. 27

L'industrie cinématographique fournit l'exemple d'une tâche non touchée par la RPT. La Confédération encourage le cinéma en sur la base des succès qu'il remporte. Les cantons et certaines communes prévoient aussi d'encourager financièrement cette branche d'une façon ponctuelle et indépendamment de l'engagement fédéral. Les cantons et – suivant le droit cantonal – les communes sont par ailleurs responsables des autorisations liées à la diffusion des films (p. ex. âge d'admission au cinéma en fonction de la catégorie de film). Mais il n'y a pas d'enchevêtrement financier entre la Confédération et les cantons dans ce domaine de la promotion cinématographique.

2193 Le Conseil fédéral partage l'opinion de la CdC, selon laquelle il ne serait pas judicieux d'ouvrir un débat qui, dépassant le cadre proposé, envisagerait une nouvelle répartition de toutes les tâches publiques entre la Confédération et les cantons. Un tel débat alourdirait le processus de réforme, tant du point de vue politique que de celui de

l'avancement des travaux. Réformer d'abord la péréquation financière et remédier aux enchevêtrements financiers entre la Confédération et les cantons est pragmatique et finalement plus prometteur. Une fois ces travaux de réforme réalisés, il reste tout à fait possible d'envisager sur cette nouvelle base une répartition intégrant systématiquement tous les groupes des tâches publiques.

2.2 Lacunes liées aux enchevêtrements actuels

A considérer le développement historique de la Suisse, on constate qu'un nombre toujours plus important de domaines de compétence ont été transférés à la Confédération, celle-ci empruntant la voie d'un Etat interventionniste et fournisseur de services. Il en est résulté un enchevêtrement croissant des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons. Ces constats n'ont rien de nouveau. Il y a plus de trente ans déjà, dans son rapport du 15 mai 1968 à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968–1971, le Conseil fédéral a attiré l'attention sur les dangers politiques d'un processus de centralisation latent²⁸. Les tendances toujours plus marquées à l'enchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, et partant à la centralisation, semblaient avoir développé une dynamique propre. Une crise se produisit au niveau de l'exécution dans les cantons et, de façon générale, à celui des services fournis par l'Etat fédéral. Des problèmes supplémentaires surgissent si la compétence et la responsabilité de la Confédération en matière de financement recourent celles des cantons. La densité des réglementations augmente car des prescriptions sont édictées tant par la Confédération sous forme de lois fédérales, d'ordonnances et de circulaires, que par les cantons sous forme de lois d'application et d'ordonnances cantonales. De plus, dans la plupart des cas, ces enchevêtrements sont synonymes d'administrations parallèles, de redondances administratives et de subventions superposées, ce qui finalement engendre des coûts supplémentaires et l'inefficacité. Des tentatives d'ordonner les relations entre la Confédération et les cantons et de systématiser l'attribution des tâches ont certes été entreprises, mais elles ont en majeure partie échoué. C'est ainsi qu'en 1977 le projet d'une révision totale de la Constitution (Commission Furgler) proposa de définir les «responsabilités majeures» de la Confédération et des cantons. Or on le sait, ce fut un revers. Une deuxième tentative – la nouvelle répartition des tâches des années 80 – clarifia ponctuellement les relations financières entre la Confédération et les cantons. Mais elle ne put enrayer les tendances décrites plus haut. La série de mesures de l'époque ne comprenait aucune proposition de réelle transformation de la péréquation financière au sens strict. Elle ne portait ni sur les formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons, ni sur la collaboration au niveau intercantonal.

E. 27.2

JU 337 224 48.6 84.8

E. 27.9

77.0

E. 28

Cf. FF 1968 I 1221

2194 Du point de vue budgétaire, il est aussi regrettable que les transferts affectés de la Confédération en faveur des cantons placent ces derniers dans une situation de dépendance financière toujours plus marquée. Cela vaut en particulier pour les cantons à faible potentiel de ressources (cf. ch. 5.2.2). Dans de telles conditions, il n'est quasiment plus possible de fixer des priorités dans le cadre d'une politique cantonale autonome. L'autonomie des

cantons au niveau de la politique budgétaire devient une fiction. Dans le contexte du désenchevêtrement des finances et des compétences, il convient aussi de rappeler la notion de «fédéralisme d'exécution». Dans son sens positif, cette notion implique que les cantons ont la possibilité d'appliquer les lois fédérales compte tenu des particularités et des besoins propres à chacun d'eux. Les autorités cantonales peuvent donc fixer leurs priorités dans le cadre de l'exécution du droit fédéral, ce qui peut déboucher sur des solutions diverses, adaptées à chaque canton. Le fédéralisme d'exécution est jugé fondamentalement positif par divers milieux scientifiques et politiques, car le législateur accorde, dans l'application du droit fédéral, une certaine marge de manœuvre aux cantons. Il est ainsi tenu compte de la diversité et de la multiplicité des besoins régionaux. Cet avis se justifie si l'on accepte les principes du fédéralisme en matière d'exécution: la Confédération adopte des dispositions, les cantons les exécutent. Une telle approche du fédéralisme suppose toutefois que les cantons ne peuvent utiliser leur marge de manœuvre que dans un cadre défini et imposé par la Confédération. La crainte qu'ils puissent devenir à la longue des arrondissements administratifs de la Confédération ne peut ainsi être écartée d'un revers de manche. La dynamique du fédéralisme d'exécution peut en outre poser aux citoyens de plus en plus de difficultés quant à l'identification de l'échelon public responsable de tel ou tel groupe de tâches.

2.3 Buts Par le présent message, le Conseil fédéral entend renforcer durablement les structures de l'Etat fédéral et les principes qui sous-tendent ce dernier, tels le maintien de la diversité régionale et la satisfaction des attentes des citoyens. Ce projet suppose une réforme en profondeur du fédéralisme et de la péréquation financière. De simples améliorations ponctuelles, par exemple dans le domaine des flux financiers ou de la péréquation financière au sens strict, ne suffisent pas à résoudre les problèmes évoqués, concernant les relations entre la Confédération et les cantons ou la péréquation financière au sens large, ni à donner une nouvelle assise à la collaboration au sein de l'Etat fédéral. Le but premier du désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons est de renforcer et de développer le fédéralisme, lequel vise à la fois l'unité de l'Etat fédéral et une autonomie des cantons la plus large possible, caractéristique qui le distingue fondamentalement du centralisme. La responsabilité de l'exécution des tâches publiques doit si possible être attribuée soit intégralement à la Confédération, soit intégralement aux cantons. La responsabilité intégrale implique qu'il y ait adéquation entre bénéficiaires de prestations et organes qui financent ces prestations ou qui en décident. Une responsabilité définie de cette manière clarifie la situation pour les citoyens, qui voient mieux qui est

2195 compétent et pour quels montants. Atout particulier du système politique suisse, l'engagement politique au niveau local s'en trouve consolidé, car il ouvre la voie à des solutions locales, répondant aux vœux des citoyens. Le Conseil fédéral considère le renforcement de l'autonomie cantonale sur le plan étatique et budgétaire comme l'un des objectifs majeurs de la RPT. Un échec de cette réforme conduirait à une centralisation accrue, susceptible de réduire la marge de manœuvre des cantons et finalement de déstabiliser l'ordre fédéral. De facto – si ce n'est de jure –, les cantons pourraient devenir de simples organes d'exécution de la Confédération. L'indépendance des cantons, dont témoignent les propres constitutions, les droits de souveraineté, les autorités et les droits populaires de ces collectivités publiques, deviendrait avec le temps superflue ou purement symbolique. Une telle évolution ne saurait servir les intérêts de l'Etat fédéral helvétique. La Suisse a une expérience positive du fédéralisme. Celui-ci n'est pas un phénomène annexe de son développement historique, mais un principe fondamental de la Constitution et donc

l'un des éléments constitutifs de l'ordre public. Le fédéralisme helvétique a conservé et renforcé les identités locales et, conjointement à la démocratie directe et aux principes de l'Etat social et de l'Etat de droit, a contribué notablement à la paix et au bien-être de notre pays. Renforcer l'échelon cantonal consolide aussi l'échelon fédéral. La Confédération peut se centrer sur les fonctions premières que la Constitution lui assigne. A l'avenir, elle ne devra et ne pourra plus exercer dans autant de domaines politiques l'activité consistant à verser des subventions et à poser des conditions. Elle n'édicterait donc des règles et des normes uniformes et contraignantes que dans les domaines où l'intérêt national l'exige. En vertu du principe de subsidiarité, elle n'assurera une tâche que dans la mesure où les cantons ne sont manifestement pas à même de l'exécuter, ou s'il est plus avantageux de l'accomplir de manière centralisée. Un désenchevêtrement des tâches aussi systématique que possible représente par ailleurs une condition indispensable à la gestion administrative axée sur les résultats. Une compétence intégrale élargit la marge de manœuvre et permet d'atteindre l'objectif consistant à améliorer la gestion des coûts, des prestations et des effets de l'activité étatique. Toutefois, l'attribution d'une tâche à l'un ou l'autre échelon de l'Etat ne saurait être considérée comme absolument définitive. Ce qui vaut aujourd'hui est susceptible de réexamen quelques années plus tard, suivant le contexte historique, politique, social et surtout international. Un désenchevêtrement des tâches et du financement n'implique évidemment pas l'abandon du dialogue entre la Confédération et les cantons. L'exiguïté du territoire impose une convergence des programmes publics. Aussi la collaboration sous forme de partenariat peut-elle être comprise comme l'expression d'une réalité constitutionnelle vécue. Ainsi qu'il ressort de l'art. 44 Cst., le fédéralisme suisse se présente surtout comme une forme étatique du dialogue et de l'entraide. Le dialogue suppose toutefois que les divers niveaux de l'Etat connaissent leurs tâches, leurs compétences et les options d'action dont ils disposent, et qu'ils puissent assumer au mieux les responsabilités qui en découlent. Pour qu'une collaboration soit fructueuse, il faut avant tout que les compétences soient clairement délimitées, des chevauchements de compétences pouvant entraver le dialogue. Dans cette perspective, la clarification

2196 des tâches et des compétences de la Confédération et des cantons constitue la pierre angulaire d'un fédéralisme vécu.

2.4 Résultats de la consultation

Une grande majorité des milieux consultés (cantons, partis bourgeois et associations d'employeurs) ont approuvé le principe du désenchevêtrement des tâches. Le PSS ainsi que les syndicats et les associations d'employés se sont en revanche montrés sceptiques, voire ont refusé ce principe. Les cantons auraient néanmoins apprécié un désenchevêtrement plus poussé. Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a soulevé la question de savoir s'il convenait de renoncer à certains désenchevêtrements pour ne pas compromettre l'ensemble du projet. La CdC ainsi que les cantons de Schwyz, de Glaris et du Jura ont relevé qu'il n'y avait pas lieu de craindre que les nouvelles compétences cantonales soient utilisées pour réduire les prestations. Ils se sont aussi dits prêts à respecter des standards minimaux applicables à l'ensemble de la Suisse, ceux-ci jouant un rôle déterminant en matière de sécurité sociale et de répartition du bien-être. Les cantons d'Obwald, de Bâle-Ville, de Schaffhouse et des Grisons ont aussi exigé des standards minimaux ayant valeur contraignante. De tels standards pourraient être fixés par des lois-cadres ou des conventions intercantionales. La Confédération jouerait ici un rôle de coordinateur. Les cantons sont partis du principe qu'ils pourront participer à l'adaptation des lois et ordonnances fédérales afin que l'on puisse délimiter les compétences entre la Confédération et eux-mêmes de manière conforme aux objectifs fixés. Le PDC, le PRD, le PLS et l'USCI pourraient concevoir un plus grand

nombre de désenchevêtrements. L'USS a exigé que la Confédération définisse des normes minimales dans la majeure partie des groupes de tâches à «cantonaliser». Une «cantonalisation» ne serait possible que pour les domaines n'impliquant pas – dans l'intérêt national – un standard unifié. Le PSS, la FSE, la SPE et l'UVS ont refusé les désenchevêtrements proposés. En lieu et place, le PSS a préconisé des compétences-cadres de la Confédération dans d'autres domaines et davantage de normes minimales de droit fédéral, ou des ressources fédérales affectées. La FSE a estimé que nombre de propositions de «cantonalisation» tenaient trop peu compte des tâches et de l'enchevêtrement des effets aux niveaux national et international. On craint généralement une réduction sensible des prestations dans les domaines concernés. L'Association des communes suisses (ACS) n'a pas refusé le principe des désenchevêtrements mais a souligné le risque de voir les communes investies de la responsabilité des tâches «cantonalisées», une évolution à laquelle elle s'opposerait énergiquement. Le Conseil fédéral estime que l'on ne peut réduire encore le potentiel de désenchevêtrement présenté dans ce message, car il existe un lien direct entre le désenchevêtrement des tâches et la péréquation verticale des ressources, qui doit être financée par la Confédération. Si cette dernière est déchargée de transferts financiers affectés, elle versera à l'avenir, proportionnellement à cet allègement, des moyens financiers non affectés en faveur des cantons à faible potentiel de ressources, cela dans le cadre de la péréquation verticale des ressources. L'effet péréquatif sera dès lors bien plus net qu'il ne l'est aujourd'hui. Demandés par nombre de milieux consultés, des standards minimaux fixés par la Confédération ne doivent être prévus que dans la seule

2197 mesure où une harmonisation minimale s'impose. De l'avis du Conseil fédéral, de telles règles émanant de la Confédération devraient se limiter au strict nécessaire. 2.5 Vue d'ensemble des propositions relatives aux différents groupes de tâches Ainsi que cela a déjà été mentionné, seules les propositions qui requièrent une modification constitutionnelle figurent dans ce message. Des modifications du catalogue des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons n'appelant qu'une modification au niveau de la loi seront présentées dans le cadre du second message sur la RPT (cf. ch. 1.4). Les paragraphes suivants présentent les tâches étatiques dont la responsabilité – financement inclus – incombe intégralement soit à la Confédération, soit aux cantons. Pour toute une série de domaines, aucun désenchevêtrement n'est proposé – ce que l'exiguïté du territoire suisse explique en bonne part. Dès lors qu'il n'est pas judicieux d'attribuer la responsabilité de ces tâches intégralement à la Confédération ou aux cantons, celles-ci sont considérées comme tâches communes. Pour de tels cas, le Conseil fédéral propose de procéder au moins à un désenchevêtrement partiel. On parle de désenchevêtrement partiel lorsqu'un domaine demeure une tâche assumée par la Confédération et les cantons, et que seuls certains de ses éléments (domaines partiels) sont désenchevêtrés. Un échelon étatique devient ainsi intégralement responsable de ces domaines partiels. De tels désenchevêtrements sont acceptables dans la mesure où il ne nuisent pas à la qualité dans l'ensemble du domaine concerné. 2.5.1 Tâches de la Confédération Conformément à la systématique présentée plus haut, le Conseil fédéral propose d'attribuer la responsabilité intégrale des domaines suivants à la Confédération. Des explications relatives aux différents groupes de tâches figurent sous ch. 6.1 et 6.2: Désenchevêtrement des tâches – Tâches de la Confédération

Tableau 2.1	Groupes de tâches	Objets du présent message sur la RPT	Objets du second message sur la RPT
1.	Organisation, instruction et équipement de l'armée	(dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel)	X
2.	Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel et des sites construits	(dans le cadre d'un désenchevêtrement	

partiel) X 3. Exploitation et entretien des routes nationales X 4. Elevage X

2198 Groupes de tâches Objets du présent message sur la RPT Objets du second message sur la RPT 5. Prestations individuelles de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) X 6. Prestations individuelles de l'assurance-invalidité (AI) X 7. Soutien aux institutions exerçant à l'échelle nationale une activité d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) X 2.5.2 Tâches cantonales En revanche, les groupes de tâches suivants doivent passer entièrement sous la responsabilité des cantons. Les explications les concernant figurent sous ch. 6.1 et 6.2.

Désenchevêtrements de tâches – Tâches cantonales Tableau 2.2 Groupes de tâches Objets du présent message sur la RPT Objets du second message sur la RPT 1. Formation spéciale X 2. Aides à la formation, jusqu'au degré secondaire II inclus (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) X 3. Education physique et sport à l'école (sport scolaire facultatif) X 4. Moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport X 5. Protection de l'air et protection contre le bruit, financées par des fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) X 6. Aménagement du territoire (désenchevêtrement du financement) X 7. Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel et des sites construits, échelon régional et local (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) X 8. Routes principales, projets courants (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) X

2199 Groupes de tâches Objets du présent message sur la RPT Objets du second message sur la RPT 9. Autres domaines concernés par le financement spécial «circulation routière» (passages à niveau et autres mesures destinées à séparer les courants de trafic) X 10. Amélioration du logement dans les régions de montagne X 11. Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers pour handicapés et d'institutions de réadaptation professionnelle et médicale X 12. Prestations complémentaires; frais de séjour et de soins dans des homes (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) X 13. Soutien de l'aide et des soins à domicile (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) X Le désenchevêtrement des tâches doit être perçu dans le contexte de la refonte de la péréquation financière au sens strict. Tous les transferts de charges aux dépens des cantons seront compensés par des moyens financiers non affectés. Les cantons doivent en d'autres termes disposer des ressources financières nécessaires pour pouvoir assumer leurs tâches de manière autonome ou dans le cadre de la collaboration avec d'autres cantons. Le désenchevêtrement des tâches et du financement vise à corriger le résultat de processus indésirables du passé. Afin de garantir durablement la répartition des tâches dans l'Etat fédéral, le Conseil fédéral propose d'en fixer les principes politiques dans la Constitution. Ces principes serviront au constituant et au législateur de fil conducteur et contribueront ainsi à assurer dans le futur, soit après que les opérations de désenchevêtrement auront été achevées, une répartition judicieuse des tâches entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 2.6). La «cantonalisation» d'une tâche ne signifie cependant pas que la Confédération se retirera entièrement dans tous les cas. On peut imaginer qu'en fonction du groupe de tâches, elle pourra définir certaines règles dans l'intérêt d'une harmonisation minimale. Ces règles devraient cependant se limiter au minimum nécessaire et ne comporter que des dispositions-cadres. Le Conseil fédéral examinera attentivement cet aspect dans son deuxième message sur la RPT et indiquera pour chaque domaine de tâches si et dans quelle mesure de telles règles doivent produire leurs effets dans la législation spéciale. Par ailleurs, la «cantonalisation» n'est pas synonyme d'instauration de 26 systèmes différents. Les

cantons peuvent et doivent collaborer davantage et harmoniser leurs législations (cf. ch. 4).

2200 2.5.3 Tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons L'attribution d'un domaine à la catégorie des «tâches communes» repose avant tout sur des considérations d'opportunité et de faisabilité – sur le plan technique et politique – d'une clarification des rôles et des compétences. Une telle attribution ne permet toutefois pas de conclure définitivement à la spécificité du domaine concerné ou à son aptitude à une forme de collaboration donnée. Il faut aussi tenir compte du fait que les tâches communes forment une catégorie de tâches des plus hétérogènes. Malgré leur diversité, ces tâches présentent un point commun: dans chaque cas, la responsabilité de leur financement incombe à la fois à la Confédération et aux cantons. Cet aspect du financement détermine leur prise en compte dans la RPT. Dans cette optique, il convient d'assumer les domaines présentés ci-après dans le cadre des nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons. Des commentaires quant à ces domaines figurent sous ch. 6.1 et 6.2.

Désenchevêtrement des tâches – Tâches communes

Objets du présent message sur la RPT	Objets du second message sur la RPT
1. Aides à la formation dans le secteur tertiaire (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel)	X
2. Mensuration	X
3. Chasse et pêche	X
4. Protection contre les crues	X
5. Sylviculture	X
6. Protection de la nature et du paysage	X
7. Routes principales, grands projets posant des problèmes de financement (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel)	X
8. Transports publics régionaux	X
9. Aéroports	X
10. Améliorations structurelles dans l'agriculture	X
11. Réduction des primes de l'assurance-maladie	X
12. Prestations complémentaires, sauvegarde des conditions d'existence (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel)	X

Le second message sur la RPT examinera dans quelle mesure chacune des tâches communes mentionnées ci-dessus devra être assumée dans le cadre d'une convention-programme passée entre la Confédération et les cantons.

2201 2.5.4 Relation avec la collaboration intercantonale Certaines tâches publiques assumées par les cantons, ou que les cantons assument en commun avec la Confédération, profitent également aux cantons voisins. Si aucune mesure n'est prise à cet égard, on assiste au phénomène dit «spillovers». Pour éviter les pertes économiques qui en résultent et fournir le plus efficacement possible les prestations dont profitent d'autres régions, la RPT prévoit une collaboration intercantonale institutionnalisée, assortie d'une compensation intercantonale des charges (cf. ch. 4). Les tâches suivantes seront ainsi assumées dans le cadre d'une telle collaboration:

Tâches assumées dans le cadre de la collaboration intercantonale	Objets du présent message sur la RPT	Objets du second message sur la RPT
1. Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées	X	
2. Exécution des peines et des mesures (avec la participation financière et matérielle de la Confédération)	X	
3. Transports publics en agglomération urbaine (avec la participation financière de la Confédération au financement de projets d'investissement courants)	X	
4. Installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées, et protection des eaux	X	
5. Installations d'élimination des déchets et résidus		Aucune
6. Adaptation de dispositions constitutionnelles ou de lois fédérales n'est nécessaire.		6.
7. Universités (avec la participation financière et matérielle de la Confédération)		7.
8. Hautes écoles spécialisées (avec la participation financière et matérielle de la Confédération)		Ces groupes de tâches font l'objet d'une réforme hors du contexte de la RPT, dans le cadre de travaux consacrés à un nouvel article sur les hautes écoles (cf. ch. 6.3.5).
9. Médecine de pointe et cliniques spécialisées		9.
10. Institutions culturelles d'importance suprarégionale		

Aucune adaptation de dispositions constitutionnelles ou de lois fédérales n'est nécessaire (cf. ch. 6.2.3).

2202 2.6 Modifications de la Constitution 2.6.1 Inscription dans la Constitution du principe de subsidiarité Le projet de démêler les domaines financièrement enchevêtrés afin de clarifier les responsabilités et les compétences revêt une grande importance politique et doit être conçu de manière à avoir des effets durables – seul moyen d'assurer que l'attribution de tâches bien définies devienne un principe essentiel du fédéralisme helvétique. Il convient par conséquent d'inscrire le principe de subsidiarité en tant que précepte institutionnel dans l'art. 3a Cst., de manière qu'il retienne l'attention générale lorsqu'il est question de répartition des tâches au sein de l'Etat fédéral. Cette nouvelle norme constitutionnelle s'adresse essentiellement au législateur fédéral, qui aura ainsi la tâche de concrétiser le principe de subsidiarité au cas par cas (cf. ch. 6.5.1). 2.6.2 Inscription dans la Constitution des critères d'attribution des tâches Conjointement au principe de subsidiarité, il convient de fixer des critères d'attribution des tâches dans un nouvel art. 43a Cst. – en particulier le principe de l'équivalence fiscale (adéquation des collectivités qui financent les prestations, qui en bénéficient et qui prennent les décisions) ainsi que des critères de rentabilité et d'opportunité. Ces critères ne pourront faire l'objet d'un contrôle judiciaire et, conjointement au principe de subsidiarité, baliseront l'attribution future des tâches publiques, assurant une répartition judicieuse au sein de l'Etat fédéral ainsi que la continuité requise (cf. ch. 6.5.1). 2.6.3 Inscription dans la Constitution de l'autonomie des cantons en matière d'exécution des tâches La Constitution doit expressément nommer les principes fondamentaux du fédéralisme suisse qui consacrent l'autonomie des cantons (autonomie en matière de tâches, d'organisation et de finances). Elle ne fera ainsi que confirmer, dans le cadre de l'actuelle réforme du fédéralisme, les principes incontestés de l'autonomie des cantons, sous la forme d'une déclaration de droit constitutionnel. Il s'agit de mettre en évidence, davantage que ne le fait l'art. 47 Cst., l'obligation qu'a la Confédération de préserver l'autonomie des cantons. Il convient en conséquence de compléter l'art. 47 Cst. par un second alinéa. Des commentaires à cet égard figurent sous ch. 6.5.1. 2.6.4 Mise en place d'un contrôle des normes Le Conseil fédéral propose que le Tribunal fédéral puisse, en vertu du nouvel art. 189, al. 2, Cst., refuser l'application d'une loi fédérale lorsque celle-ci viole une compétence que la Constitution octroie aux cantons. Cet ancrage, dans la Constitution, de la juridiction constitutionnelle dote le fédéralisme d'une composante supplémentaire, pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Jointe à la mention

2203 exprime dans la Constitution du principe de subsidiarité, de critères d'attribution des tâches et d'autonomie des cantons en matière d'exécution des tâches, cette mesure renforce considérablement la position des cantons (pour plus de détails, cf. les explications figurant sous ch. 6.5). Pour résumer, on peut dire que le Conseil fédéral attend des innovations ou clarifications proposées au niveau constitutionnel un renforcement de l'obligation de justification faite au législateur et au constituant. Si de nouvelles tâches exigent une réglementation publique, le discours politique devra obligatoirement être davantage conduit à la lumière du principe de subsidiarité. Le Conseil fédéral et le Parlement devront davantage expliquer, notamment au souverain, pourquoi il convient d'accomplir une tâche de façon centralisée ou, à l'inverse, de manière «cantonalisée». Le débat sur les questions de principe et de concrétisation du fédéralisme acquiert dès lors une plus grande portée. Dans une perspective d'intégration européenne, ce processus devrait également revêtir une importance politique à ne pas sous-estimer. 3 Les nouvelles formes

de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons visent à assurer une utilisation efficace des ressources affectées aux tâches devant être assumées conjointement par la Confédération et les cantons. A l'intérieur du cadre de la législation fédérale, les cantons pourront davantage fixer leurs propres priorités et définir quels instruments ils entendent utiliser pour atteindre les objectifs fixés d'un commun accord avec la Confédération. Dans toute la mesure du possible, les subventions consacrées à des objets déterminés – axées sur les dépenses et peu efficaces –, seront supprimées et remplacées par des subventions fédérales forfaitaires ou globales, destinées à soutenir des programmes courant sur plusieurs années. De plus, un système de bonus-malus encouragera les bénéficiaires de subventions à faire preuve d'une gestion économe et efficace des moyens mis à leur disposition. L'organisation pratique de la collaboration dans chaque domaine devra dans toute la mesure du possible être réglée dans le cadre de conventions-programmes, conclues entre la Confédération et les cantons. Ces conventions définiront le type, l'ampleur et le mode de financement d'un programme de prestations. Afin d'assurer la sécurité du droit, il est proposé de donner une base constitutionnelle à ces conventions. Le présent chapitre expose l'objet des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons (ch. 3.1), les lacunes des formes actuelles de collaboration et de financement (ch. 3.2), les objectifs des nouvelles formes de collaboration et de financement (ch. 3.3) ainsi que les résultats de la consultation (ch. 3.4). Il donne par ailleurs des explications concernant les nouveautés proposées (ch. 3.5 et 3.6) et la base constitutionnelle des conventions-programmes (ch. 3.7).

2204 3.1 Objet Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons portent sur les domaines qu'il n'est pas possible d'attribuer intégralement à l'un ou l'autre de ces deux échelons des pouvoirs publics, et qui demeureront ainsi des tâches communes à la Confédération et aux cantons. Il y a tâche commune au sens de la RPT lorsque la responsabilité de financer la réalisation de cette tâche est assumée conjointement par la Confédération et les cantons (cf. ch. 2.5.3). Du point de vue constitutionnel, les cantons assument les tâches communes de la même manière qu'ils appliquent le droit fédéral dans le cadre du fédéralisme d'exécution traditionnel. Ce principe vaut indépendamment de la question de savoir qui assume les frais, sous quelle forme sera financée l'exécution des tâches et dans quelle mesure les cantons doivent édicter des prescriptions. La mise en œuvre du droit fédéral selon l'art. 46 Cst. inclut ainsi la notion de tâche commune. Du point de vue constitutionnel, il convient de considérer les tâches communes et les tâches cantonales au sens de la RPT (exécutées et financées par les cantons) comme des tâches de la Confédération. Ces différences d'ordre terminologique ne posent guère de problèmes, pour autant que l'on garde en mémoire que les tâches des cantons (au sens de l'art. 43 Cst.) et les tâches cantonales (au sens de la RPT), ainsi que les tâches de la Confédération (au sens de l'art. 42 Cst.) et les tâches de la Confédération au sens de la RPT ne se recouvrent pas entièrement²⁹.

3.2 Défauts des formes actuelles de financement La Confédération octroie des subventions aux cantons dans certaines conditions définies par la loi sur les subventions (LSu). Ces subventions peuvent être accordées sous la forme d'aides financières et d'indemnités destinées à l'accomplissement de tâches publiques. Leurs modalités actuelles présentent notamment les défauts suivants³⁰:

- Le volume des subventions fédérales destinées à encourager l'exécution de tâches publiques peut, conformément à l'art. 8, al. 1, LSu, dépendre de la capacité financière des cantons. Ainsi, un seul instrument vise à la fois l'objectif de l'incitation et celui de la

redistribution. Un tel amalgame peut provoquer des incitations malencontreuses et un usage inefficace des deniers publics (cf. ch. 5.2.4). – Bien que, selon l’art. 7, let. e, LSu, elles puissent l’être sous forme globale ou forfaitaire, les subventions sont en fait octroyées en fonction des charges.

E. 28.2

78.9

E. 28.6

NW 95 573

E. 28.8

GE 564 889 9.7 61.1

E. 29

Ainsi que cela sera exposé plus loin, il conviendra de considérer, entre autres, les prestations collectives de l’AI comme des tâches cantonales. A la suite de cette «cantonalisation», la Confédération fixera toutefois, au niveau de la loi, des objectifs à l’intention des cantons quant à l’intégration des personnes handicapées. Du point de vue constitutionnel, cette tâche restera donc une tâche de la Confédération. Selon la terminologie de la RPT, il s’agira cependant d’une tâche cantonale.

E. 29.2

VD 1 024 965

E. 29.6

69.8

E. 30

Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, mandatée par l’Administration fédérale des finances et la Confédération des directeurs cantonaux des finances; Berne, 1994.

2205 Or, les aides financières liées aux charges se réfèrent essentiellement au coût des prestations fournies, reléguant ainsi à l’arrière-plan la question de leur efficacité. – Autre inconvénient: il arrive souvent qu’un seul et même domaine politique bénéficie de diverses aides financières et indemnités, ce qui réduit la transparence et complique la coordination. – Conformément à l’art. 16, al.1, LSu, les offices fédéraux concernés allouent en principe aides financières et indemnités par voie de décision, ce qui les place en quelque sorte dans une situation de supériorité hiérarchique. 3.3 Objectifs Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons ont pour but d’assurer un usage à la fois économe et efficace des deniers publics. En outre, elles doivent permettre de réduire la densité normative actuelle. Pour ce faire, on utilisera essentiellement des subventions globales ou forfaitaires. Il est prévu dorénavant de renforcer le subventionnement de programmes pluriannuels cohérents. En outre, il s’agit d’abandonner l’optique de l’input (subventions basées sur les coûts) pour adopter celle de l’output (subventions basées sur les effets). Les résultats à obtenir devront être négociés dans le cadre de conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons sur

la base des lois fédérales spécifiques. De plus, un dispositif approprié, assorti d'un système de bonus-malus, sera mis en place pour contrôler l'efficacité d'utilisation des moyens mis en œuvre. Les domaines de la sylviculture et de la mensuration officielle ont par ailleurs montré à quel point le contexte dans lequel doit s'effectuer la répartition des compétences diffère d'un domaine à l'autre. En d'autres termes, il s'agit de répartir les compétences de la Confédération et des cantons de manière distincte pour chaque tâche. La marge de manœuvre dont disposeront les cantons variera dès lors d'une tâche à l'autre. Aucune grille ne permet de déterminer de manière uniforme dans quelle mesure la Confédération doit exercer son influence. Il s'agira donc bien plutôt de délimiter les compétences des deux parties en fonction de la spécificité de chaque tâche.

3.4 Résultats de la consultation

Tous les cantons ont approuvé les nouvelles formes de collaboration et de financement. La CdC ainsi que les cantons de Zurich, d'Uri, de Schwyz, des Grisons, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura ont précisé qu'ils en attendent un réel renforcement de la collaboration sans que cela nécessite des contrats de prestations et des contrôles excessivement détaillés. Le principe du rôle exclusivement stratégique de la Confédération ne doit pas rester lettre morte et les cantons doivent jouir de la confiance nécessaire quant à leurs capacités de jugement et d'action pour les

2206 aspects opérationnels³¹. Le remplacement des subventions basées sur les coûts par des contributions globales et forfaitaires a reçu un écho favorable de la plupart des cantons. PDC, CSC, Union suisse des paysans (USP) et Union syndicale suisse (USS) ont approuvé les nouvelles formes de collaboration et de financement. Le PDC et le PLS ont fait remarquer qu'il faudra éviter que les nouveaux accords sur les prestations accroissent l'influence de la Confédération sur la manière dont les cantons accompliront leurs tâches. L'Union démocratique du centre (UDC) a mis en garde contre une nouvelle avalanche de normes. Le PSS et le Groupement suisse pour les régions de montagne n'étaient pas d'accord avec le principe général de simplifier la législation actuelle (lois et ordonnances) dans le cadre des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Pour eux, la densité normative nécessaire au niveau fédéral est fonction des objectifs qui ont été fixés, et non l'inverse. Plusieurs organisations écologistes ainsi que l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses ont estimé qu'il est juste de passer à un mode de subventionnement global et forfaitaire, mais ont fait remarquer que cela fera perdre à la Confédération une grande partie de son influence sur l'exécution. Selon eux, cela fera aussi disparaître la possibilité de contester devant un tribunal la légalité d'un projet subventionné, ce qui devrait être compensé par un contrôle efficace. Le Conseil fédéral considère que les nouvelles formes de collaboration et de financement offrent une occasion unique d'optimiser la collaboration entre les deux échelons étatiques, d'éliminer des facteurs de coûts et de renforcer l'efficacité des mesures de l'Etat. Il n'est nullement question de réduire l'influence de la Confédération dans les domaines subventionnés au détriment de la qualité et de la sécurité du droit. Il s'agit au contraire de simplifier des procédures onéreuses, de réunir dans un programme pluriannuel cohérent des subventions éparses, non coordonnées entre elles au sein d'un même domaine politique et, en définitive, d'utiliser les deniers publics engagés de manière plus économe et plus efficace.

3.5 Aspects politiques, administratifs et juridiques des formes de collaboration

3.5.1 Principes de la collaboration

Ces nouvelles formes de collaboration partent du postulat d'une responsabilité financière conjointe de la Confédération et des cantons pour l'accomplissement des tâches communes. Dans cette perspective, il est possible de formuler un certain nombre d'exigences de principe et de lignes de conduite applicables à l'organisation de cette

responsabilité commune. Le but visé est d'accomplir les tâches communes de manière collégiale et efficace, les cantons jouissant d'une grande autonomie, notamment en ce qui concerne l'affectation des moyens mis à leur disposition. Il convient à cet égard de considérer les deux points suivants: – Le partage des responsabilités financières entre la Confédération et les cantons doit entraîner celui des compétences relatives à la promulgation des directives nécessaires. Cette répartition est conforme à l'adage voulant que

E. 30.2

Total 8 390 705

E. 31

La question de l'utilisation des termes «stratégique et «opérationnel» dans ce contexte est examinée sous ch. 3.5.1.

2207 «qui paie commande»³². La Confédération se limitera autant que possible à la formulation des objectifs et des principes. Elle renoncera à édicter des lois, ordonnances ou instructions détaillées. Les programmes à élaborer pourront ainsi faire l'objet de négociations entre la Confédération et les cantons. Simultanément, une marge de manœuvre plus grande sera accordée aux organes chargés d'atteindre les objectifs fixés. Il conviendra toutefois de maintenir la densité normative au niveau indispensable dans les domaines où l'uniformité reste de rigueur à l'échelon national. Dans les domaines où l'égalité de traitement apparaît nécessaire quel que soit le domicile – pour des raisons d'équité générale ou de neutralité en matière de concurrence –, la Confédération ne pourra pas se limiter à la formulation d'objectifs et de principes³³. – L'évaluation du travail accompli doit se fonder sur les résultats obtenus, de manière à éliminer les incitations à dépenser («plus le projet est cher, plus importantes sont les subventions») qui prévalent actuellement. Il s'agira de séparer la fonction d'incitation de celle de redistribution. Cette dernière relèvera exclusivement de la péréquation des ressources (cf. ch. 5.5). Les instruments à mettre en œuvre au sein de l'Etat fédéral seront davantage que par le passé des conventions axées sur les résultats, portant sur des programmes ou des offres de prestations. Les encouragements financiers prendront normalement la forme de subventions forfaitaires et globales. De même, on renoncera autant que possible aux subventions inefficaces, basées sur les dépenses effectives (optique de l'input). En 1999, le rapport sur les résultats de la consultation relative à la NFA mentionnait, au sujet des tâches communes, que le rôle stratégique appartient à la Confédération, tandis que les cantons doivent assumer la responsabilité sur le plan opérationnel. Jusqu'ici, les termes de «stratégie» ou d'«objectifs stratégiques» n'ont pas été définis de manière précise en tant que notions juridiques. Aussi la réglementation des relations entre le Parlement, le gouvernement et l'administration a-t-elle jusqu'à présent renoncé à les utiliser. Des termes imprécis ne sont pas appropriés à la délimitation de compétences. Il est dès lors conseillé de renoncer également à ces termes lorsqu'il est question de délimitation et de fixation juridique des compétences dans le cadre des relations entre la Confédération et les cantons, et de définir en l'espèce les rôles, les responsabilités et les compétences des deux échelons de manière plus pertinente.

3.5.2 L'instrument de la convention-programme

3.5.2.1 Contenu et expériences passées

L'instrument de la convention-programme revêtira une importance centrale pour la collaboration concrète entre la Confédération et les cantons. Les conventions de ce type prendront place à un niveau intermédiaire, entre la législation fédérale, qui

E. 31.0

Remarques: (+) = charge; (-) = allégement a Les paiements péréquatifs selon la péréquation actuelle ont été pris en considération en lieu et place des paiements péréquatifs selon la RPT. b Les -3,7 % correspondent à la moyenne des fonds versés par les cantons à fort potentiel de ressources. Les + 12,6 % correspondent à l'afflux moyen de fonds dans les cantons à faible potentiel de ressources.

2366 Indice des ressources des cantons avant et après la RPT (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Figure 7.3

2367 Augmentation et diminution de l'indice des ressources résultant de la RPT (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Figure 7.4 La comparaison des valeurs extrêmes montre que la RPT réduit nettement les différences de capacité financière. Ainsi, le canton de Zoug, qui dispose du plus fort potentiel de ressources, affiche un indice de 238,0 points, alors que pour le canton du Valais, qui a le plus faible potentiel de ressources, l'indice n'atteint que 57,8 points. La différence est donc de 180,2 points. En d'autres termes, le potentiel de ressources du canton de Zoug est égal à plus du quadruple de celui du canton du Valais. Après les paiements péréquatifs prévus par la RPT, le canton de Zoug continue de disposer du plus fort potentiel de ressources, avec un indice de 217,3 points. Le canton présentant le plus faible potentiel de ressources n'est plus le Valais, mais

2368 Thurgovie avec 83,4 points¹³⁷. La différence entre les deux valeurs extrêmes a été ramenée à 133,9 points. Le potentiel de ressources du canton de Zoug est encore égal à plus de 2,5 fois celui du canton de Thurgovie. Si l'on ne considère que l'évolution des cantons de Zoug et du Valais (qui affichent le plus fort et le plus faible potentiel de ressources avant la péréquation), la RPT diminue la différence de capacité financière entre ces deux cantons de 38% (avec le système actuel de péréquation, la diminution atteint 30 %). Une comparaison de l'écart type est cependant plus pertinente que la comparaison des valeurs extrêmes¹³⁸. Sans péréquation financière, les différences de capacité financière entre cantons s'élèvent à 38,2 points d'indice. Tant la RPT que la péréquation financière actuelle réduisent ces différences. Avec la RPT, l'écart type se réduit à 29,2 points, ce qui correspond à une réduction des disparités de 24 %. Avec le système actuel, ces disparités se réduisent de 31,0 points d'indice, soit de 19%. Avec la RPT, la réduction des disparités s'accroît donc de 26 % par rapport au système actuel de péréquation. De plus, il y a lieu de remarquer qu'à l'heure actuelle, trois quarts des transferts financiers de la Confédération aux cantons (cf. ch. 5.2.2) consistent en moyens financiers affectés versés à la condition que les cantons mettent eux aussi à disposition des moyens financiers considérables dans les domaines concernés. De la sorte, une part importante des paiements péréquatifs est pour ainsi dire neutralisée. Par contre, les paiements péréquatifs au sens de la RPT constitueront des fonds non affectés et ne seront pas liés à des prestations prédéfinies des cantons. Après les paiements péréquatifs selon la RPT et eu égard à la compensation des cas de rigueur, tous les cantons à faible potentiel de ressources présentent des valeurs qui sont nettement plus proches de la moyenne suisse qu'avec le système actuel. Avec le nouveau système, la «sous-dotation»¹³⁹ en fonds propres se réduit de manière considérable pour divers cantons. Pour le canton de Thurgovie, la sous-dotation diminue de 25 à 17 %, pour le canton de Soleure de 24 à 16 %, pour le canton du Valais de 23 à 15 % et pour le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures de 14 à 8 %. Selon une autre analyse, plus le potentiel de ressources d'un canton est faible, plus les paiements péréquatifs selon la RPT sont élevés. Pour le canton du Valais, qui affiche le plus faible potentiel de ressources, ce dernier

s'accroît de 47 % du fait des paiements compensatoires. Pour le canton du Jura, qui occupe l'avant-dernier rang parmi les cantons à faible potentiel de ressources, l'accroissement atteint 35 %. Le canton qui a le plus fort potentiel de ressources, soit le canton de Zoug, voit ce potentiel diminuer de près de 9 %. Le canton de Zurich, qui figure au 2^e rang des cantons à fort potentiel de ressources, affiche une diminution d'un peu plus de 4 %. Pour les cantons à fort potentiel de ressources, ce dernier diminue en moyenne de 4 %. L'augmentation du potentiel de ressources des cantons à faible potentiel s'élève à près de 13 %. La cause de ce déséquilibre réside dans les paiements

137 Le canton du Valais présente une capacité financière plus élevée que le canton de Thurgovie après les paiements péréquatifs du fait qu'il bénéficie, en plus de la péréquation des ressources, d'une compensation des charges excessives dues à ses régions de montagne.

138 L'écart type mesure la dispersion des valeurs autour d'une moyenne. 139 On entend par sous-dotation la différence entre l'indice moyen suisse des ressources (100 points) et la valeur de l'indice pour le canton concerné. La sous-dotation est exprimée en %.

2369 péréquatifs financés par la Confédération (et non pas par les cantons à fort potentiel de ressources) et destinés à certains bénéficiaires. Avec la RPT, les potentiels de ressources des cantons les moins bien lotis augmentent à nettement plus de 80 % de la moyenne helvétique. Ainsi, la valeur de l'indice passe de 57,8 à 84,9 points pour le canton du Valais et de 65,2 à 88,1 points pour le canton du Jura. Compte tenu du niveau des coûts qui est inférieur dans les cantons à faible potentiel de ressources, la RPT atteint l'objectif consistant à doter suffisamment tous les cantons en moyens financiers propres. A titre de comparaison, la péréquation financière actuelle n'accroît les moyens financiers propres que jusqu'aux valeurs suivantes de l'indice: canton de Thurgovie: 74,5, canton de Soleure: 76,3 et canton du Valais: 77,1. Dans les considérations qui précèdent, la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques a toujours été prise en compte dans les totaux des paiements péréquatifs, étant donné que les moyens financiers versés au titre de la compensation des charges ne sont pas affectés. Ils peuvent ainsi être librement utilisés pour financer des tâches étatiques au même titre que les fonds propres et que les fonds provenant de la compensation des ressources ou de la compensation des cas de rigueur. On pourrait aussi argumenter que les paiements au titre de compensation des charges servent à compenser les charges excessives. Ils joueraient ainsi un rôle spécifique. La péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur serviraient par contre à accroître les fonds propres des cantons de manière à leur permettre de subvenir à leurs «charges semblables normales». Une telle différenciation sous-tend d'ailleurs le projet de loi sur la péréquation financière: l'art. 6 al. 3 prescrit que la dotation minimale de chaque canton doit atteindre au moins 85 % de la moyenne suisse, sans prendre en considération les paiements provenant de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Selon les projections, quelques cantons n'atteindraient pas ce but. Pourtant, les cantons de Berne, Lucerne, Uri, Soleure, Thurgovie et Valais comptent sans exception parmi les principaux bénéficiaires du changement de système (cf. tab. 7.3). Ce résultat peut donc être considéré comme défendable. Il convient de relever une fois de plus que la conception du système de péréquation prévu par la RPT permettra, à travers la dotation des instruments de compensation, de réduire beaucoup plus fortement les différences cantonales en matière de capacité financière qu'admis dans le présent modèle. Le degré de réduction des disparités cantonales de même que la dotation en moyens financiers des cantons ayant les plus faibles

potentiels de ressources relèvent d'une décision politique qui nécessitera plus ou moins de fonds péréquatifs. Le nouveau système permet au Parlement de mettre en œuvre simplement et directement cette volonté politique (pilotabilité de la péréquation). 7.2.2.2 Réduction des différences de charge fiscale Contrairement à la réduction des disparités cantonales en matière de capacité financière, la réduction des différences de charge fiscale dans le cadre de la RPT ne peut constituer qu'un objectif indirect, puisque la réforme ne doit pas toucher la souveraineté fiscale des cantons. La RPT ne peut donc pas exercer d'effet direct sur la charge fiscale cantonale. Elle peut en revanche le faire indirectement.

2370 La concurrence fiscale, en liaison avec la compétence du souverain en matière de fixation du niveau des impôts et avec la possibilité de recourir au référendum financier pour les dépenses importantes, tend à faire baisser les impôts¹⁴⁰. Mais les mesures de péréquation financière ont elles aussi une influence indirecte sur les différences en matière de charge fiscale. Plus la péréquation horizontale des ressources est étendue et plus l'instrument de compensation, par la Confédération, des charges et le fonds de compensation pour les cas de rigueur sont dotés, plus les différences de recettes et de dépenses entre cantons diminuent et plus le potentiel de réduction des différences de charge fiscale augmente. Toutefois, il appartient aux cantons favorisés par la RPT de décider dans quelle mesure ils utiliseront pour diminuer leur charge fiscale les moyens financiers dont ils bénéficient. Il n'est pas possible d'avancer des chiffres à ce sujet et de prévoir comment les cantons compenseront leurs charges supplémentaires découlant de la RPT. Ils disposent en principe de trois options. Ils peuvent réaliser des programmes d'économies et d'augmentation de l'efficacité, s'endetter davantage ou augmenter les impôts. L'évolution des différences de charge fiscale, de même que les gains d'efficacité rendus possibles par la RPT, ne peuvent être chiffrés exactement. La seule chose sûre est qu'il existe un potentiel. On ne peut cependant pas prévoir dans quelle mesure les cantons à faible potentiel de ressources utiliseront ce potentiel pour réduire les impôts, car il s'agit d'une décision politique. On peut cependant calculer le potentiel de réduction des différences de charge fiscale (cf. tab. 7.7). Les calculs ont été faits en admettant que les cantons à fort potentiel de ressources compensent leur charge supplémentaire par une augmentation d'impôts et que les cantons à faible potentiel de ressources financent une réduction de la charge fiscale au moyen des paiements péréquatifs qu'ils touchent.

140 Cf. Schaltegger Christoph A.; Feld, Lars P.; On government centralization and budget referendums: Evidence from Switzerland; Mimeo; Université de Saint-Gall.

2371 Réduction potentielle des différences de charge fiscale selon la RPT (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Tableau 7.7 Cantons Recettes fiscales des cantons et des communes, en milliers de francs (1998/1999) (1) Charge fiscale moyenne sans RPT (1998/1999) (2) Transferts totaux prévus par la RPT, y compris la compensation des cas de rigueur, en milliers de francs (3) Charge fiscale moyenne selon la RPTa (4) ZH 8 980 177 81.8 –306 676 84.7 BE 5 527 694 122.1 113 399 119.6 LU 1 971 037 116.7 64 975 113.0 UR 137 530 90.8 14 741 82.0 SZ 655 659 79.9 – 21 189 82.6 OW 135 517 112.5 3 547 109.6 NW 185 364 70.8 – 5 537 73.0 GL 188 899 102.9 – 344 103.1 ZG 676 370 58.0 –109 911 69.3 FR 1 262 264 120.3 27 452 117.7 SO 1 250 292 99.5 83 378 93.3 BS 1 944 371 111.3 21 407 110.1 BL 1 679 142 91.7 13 571 91.0 SH 422 136 99.5 14 030 96.3 AR 284 441 105.7 2 003 105.0 AI 62 900 91.6 6 306 83.3 SG 2 531 591 100.8 36 357 99.4 GR 1 050 385 91.1 12 676 90.0 AG 2 818 715 96.4 18 613 95.8 TG 1 235 016 103.3 92 856 96.1 TI 1 972 859 96.3 69 966 93.0 VD 4 316 167 109.1 10 611 108.8 VS 1 293 525 126.1 122

591 115.2 NE 1 036 915 125.9 13 349 124.3 GE 4 322 738 110.3 – 12 639 110.6 JU 368
955 128.4 8 866 125.4 Divers – 8 935 Suisse 46 310 652 100.0 285 473 100.0 Ecart-type

E. 32

L'adage «qui paie commande» correspond à ce que l'on appelle le principe de la connexité. Voir l'arrêté fédéral sur la réforme du fédéralisme et de la péréquation financière, art. 43a, al.3, cst.

E. 33

Cf. le projet d'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, art. 43a, al. 4, cst.

2208 réglera les principes et les objectifs applicables à un domaine déterminé, et la mise en œuvre par les cantons. Ces conventions-programmes définissent une relation entre bailleur et bénéficiaire: La Confédération alloue des moyens financiers aux cantons si ceux-ci accomplissent certaines tâches de la manière spécifiée dans le programme convenu. Cette relation présente quelques particularités: – La prestation en espèces doit, d'une manière générale, être fixée globalement pour un programme complet, en laissant au canton une certaine marge de manœuvre en matière d'organisation. – L'attention se concentre sur les effets à obtenir (output et outcom), dans l'esprit de la nouvelle gestion publique. – Une convention-programme est censée refléter l'esprit de collégialité qui régit l'accomplissement d'une tâche assumée (et financée) en commun par la Confédération et les cantons, ce qui lui confère une certaine dimension politique. Les principaux éléments d'une convention-programme sont les suivants: – spécification des objectifs à poursuivre par le canton ou des prestations que celui-ci devra fournir; – prestations financières de la Confédération; – instruments à utiliser pour évaluer les prestations et les effets obtenus; – dispositions prévues en cas de non-exécution de la convention; – modalités d'adaptation, notamment lors de changements importants des conditions-cadres; – procédures de règlement des différends et de médiation; – organisation de la surveillance financière axée sur la collaboration du Contrôle fédéral des finances et des inspections cantonales des finances. Il faudra encore préciser les normes applicables aux conventions, étant entendu que l'on dispose d'une grande liberté quant à la répartition des règles à prévoir dans la législation fédérale (dispositions de principe), d'une part, et dans les conventions elles-mêmes, d'autre part. En tout état de cause, on fera en sorte que les conventions permettent de réagir rapidement et avec souplesse à de nouvelles circonstances et qu'elles simplifient la collaboration entre la Confédération et les cantons. Des expériences se poursuivent à cet égard depuis plusieurs années déjà dans certains domaines, tels que la sylviculture et la mensuration officielle. Certains cantons s'occupent par exemple d'entretenir des forêts protectrices, dans le cadre de programmes pluriannuels, et la Confédération contribue au financement de ces prestations sous la forme de subventions globales. Dans le domaine de la mensuration officielle, des programmes, également pluriannuels, définissent d'un côté les opérations de mensuration à effectuer par le canton concerné, et de l'autre les apports financiers de la Confédération. Ces premières expériences sont encourageantes. Leur analyse a révélé de nettes améliorations au niveau de la fourniture des prestations. En effet, la répartition des rôles entre la Confédération et les cantons est plus claire, les cantons bénéficient de nouvelles marges de manœuvre et font preuve d'une motivation accrue, des hiérarchies et des doublons administratifs sont supprimés. Il apparaît en outre que la réussite de ces conventions-programmes dépend aussi

de

2209 facteurs psychologiques. Le travail effectué dans ce cadre exige en effet une certaine disposition des participants à changer d'optique et à rechercher davantage le dialogue, notamment lorsqu'il s'agit de quantifier des prestations et de fixer les indicateurs correspondants. 3.5.2.2 Conventions-programmes: sous forme de convention ou de décision imposée? Les conventions-programmes peuvent prendre une forme contractuelle, celle-ci tenant compte des caractéristiques du programme à mettre en œuvre. Au-delà des dispositions touchant aux subventions et aux aspects administratifs, ces conventions peuvent revêtir une dimension politique en fonction du contenu ou de l'instance compétente pour conclure ce type d'accord (service administratif ou gouvernement, le cas échéant avec le concours du législatif). Cependant, la forme contractuelle a joué jusqu'à présent un rôle mineur dans les relations entre la Confédération et les cantons, ce qui a des incidences sur la situation actuelle: on ne dispose pas d'une doctrine bien établie en la matière, et la notion de «contrat de droit public» entre la Confédération et les cantons a gardé jusqu'ici des contours plutôt vagues. Une utilisation accrue de cette formule demandera par conséquent que l'on approfondisse la doctrine juridique et son application dans ce domaine.

Reconnaissons par ailleurs que le fait d'opter pour la forme contractuelle – qu'elle soit politique ou administrative – ne suffira pas en soi à placer les cantons dans une position initiale favorable. Les options décisives seront prises non pas au niveau de la forme choisie, mais en fonction des pouvoirs décisionnels et organisationnels accordés aux instances concernées, ainsi que par les instruments requis, c'est-à-dire au niveau de la législation spéciale. Il apparaît essentiel que l'idée de partenariat associée à la forme contractuelle soit également compatible avec le principe de la décision, notamment lorsque celle-ci implique une collaboration. Ce sera le cas lorsque la décision débouchant sur des dispositions juridiquement contraignantes aura été le résultat d'un processus de négociations entre partenaires égaux. La formule de la décision pourra être précieuse dans la mesure où elle permettra d'éviter certains problèmes inhérents à celle du contrat politique ou administratif (absence de législation générale concernant les contrats publics, protection juridique moins satisfaisante, incertitudes liées à une doctrine peu aboutie). On peut aussi envisager une combinaison d'éléments contractuels et décisionnels. La collaboration entre la Confédération et les cantons pour une tâche commune peut par exemple se diviser en deux étapes, de préférence échelonnées dans le temps. D'abord la Confédération et le canton concerné établiraient une convention sur l'ensemble des modalités du programme. Cette convention aurait juridiquement la valeur d'une déclaration d'intention commune et d'un engagement politique. Ensuite, le service compétent de l'administration fédérale promulguerait unilatéralement un acte juridique d'exécution. Ce dernier convertirait en une décision de subvention à caractère obligatoire les modalités d'exécution négociées et convenues auparavant dans le cadre d'un partenariat. Une telle décision peut alors servir de référence pour les questions d'application ou de protection du droit.

2210 Cette subdivision en deux phases peut résoudre un problème épineux de la convention-programme, à savoir le lien à établir entre les modalités d'exécution de la tâche et la question du financement. Il serait en effet problématique de laisser entrevoir des possibilités de financement (et d'inciter ainsi les cantons à fixer un calendrier définitif) avant de savoir si le crédit en question sera effectivement accordé lors de l'établissement du budget, donc disponible pour la réalisation du programme convenu. 3.5.2.3 Egalité de traitement des cantons Le droit de l'Etat fédéral suisse part du principe qu'il doit y avoir égalité de traite-

ment pour les cantons. Mais ce principe n'exclut pas, dans le domaine des tâches communes, une certaine concurrence entre cantons pour l'obtention de contributions fédérales qui sont limitées. Il est également envisageable de récompenser les efforts particuliers des cantons pour la mise en œuvre du droit fédéral. Les conditions-cadres (ampleur, critères, autres aspects importants) régissant cette concurrence pour l'obtention de subventions fédérales doivent avoir des justifications légales suffisamment solides et être fixées par des organes légitimes. La concurrence pourrait ainsi être limitée par exemple dans les domaines où il s'agit d'assurer des prestations de base uniformes à l'échelle nationale.

3.5.2.4 Position des prestataires Les cantons doivent bénéficier de subventions forfaitaires ou globales de la Confédération dans le domaine des tâches communes. Dans la mesure où ce ne sont pas les cantons, mais, par exemple, des villes et des communes qui fournissent les prestations convenues, la question se pose de savoir si l'argent versé aux cantons aboutira aux prestataires effectifs, qui ne sont eux-mêmes pas partenaires de la convention-programme. Il conviendra d'examiner dans chaque domaine si la Confédération doit astreindre les cantons à transmettre les contributions fédérales aux prestataires effectifs. On observera que cela représenterait une ingérence dans l'autonomie cantonale. Les obligations de ce type devraient donc figurer dans la législation – plus précisément dans la loi spéciale régissant le domaine considéré – plutôt qu'au niveau de la convention-programme.

3.5.3 Application souple En résumé, on peut constater que l'instrument convention-programme ne doit pas obligatoirement s'appliquer à l'ensemble des tâches communes. Eu égard à l'hétérogénéité des domaines en question et au peu d'expérience dont on dispose avec cet instrument, il peut apparaître judicieux d'opter pour des méthodes différenciées. Une approche pragmatique partira plutôt de formes connues et éprouvées (c'est-à-dire fondées sur la législation actuelle en matière de subventions et sur la forme juridique de la décision) et tentera de les développer en fonction du contexte.

2211 **3.6 Les nouvelles formes de financement**

3.6.1 La nouvelle doctrine Comme cela a été mentionné sous ch. 3.2, le régime actuel des subventions affectées à des objets déterminés comporte divers défauts. Ceux-ci ne pourront être supprimés qu'en recourant, dans ce domaine, à une nouvelle doctrine basée sur les trois grands principes suivants³⁴ : –

– Consolidation. Au lieu de subventionner des projets ou des activités spécifiques, on soutiendra dorénavant plutôt des programmes, ce qui permettra aux cantons d'utiliser les moyens qui leur sont attribués davantage en fonction de leurs propres besoins, tout en respectant le catalogue des prestations convenues. – Passage à des subventions forfaitaires. L'instance qui obtient une somme forfaitaire a automatiquement intérêt à maintenir les coûts le plus bas possible. En vertu d'un système de bonus-malus, le bénéficiaire pourra garder les sommes qu'il a pu économiser par rapport au montant qui a servi de référence pour le calcul du forfait. Dans la mesure du possible, on devrait éviter tout forfait basé sur les coûts effectifs. On donnera la préférence à des forfaits déterminés par unité de prestation et dont le montant sera fixé en fonction de coûts standard ou d'indicateurs des besoins. – Instauration de mécanismes incitatifs. Deux aspects doivent être considérés à cet égard. D'abord, le mécanisme de subvention peut comprendre des incitations financières positives (récompense) ou négatives (sanctions) selon que les objectifs convenus ont été atteints ou non. Ensuite, la réalisation d'une tâche doit pouvoir donner lieu, quoique dans une mesure limitée, à des appels d'offres lorsque les cantons bénéficient de subventions. Le deuxième message sur la RPT présentera la manière dont il conviendra de structurer les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons (p. ex. la LSu). Mais il est d'ores et déjà possible d'esquisser les caractéristiques

générales que devront prendre ces nouvelles formes de subvention et les problèmes spécifiques que posera leur réalisation. Il faudra notamment que la création et la mise en œuvre des nouvelles formes de subvention évitent tout schématisme. Pour cela, les tâches communes donneront lieu à des formules de subventions adaptées sur mesure aux cas particuliers. Le recours au système des subventions forfaitaires en fonction des prestations fournies suppose que le volume de ces dernières soit prévisible. Il convient par ailleurs que la prestation considérée ne subisse pas, au cours d'une période donnée, des fluctuations trop fortes, qui nécessiteraient des réadaptations constantes de la contribution forfaitaire. Il s'agira en outre de définir, dans la mesure du possible, des normes de qualité qui permettront à la Confédération de contrôler si l'on a fait un usage efficace des subventions et dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints.

E. 33.5

BS 387 350 10.8 71.2

E. 34

Cf. Jeanrenaud, Claude; Blöchliger, Hansjörg; Nouvelles formes de subventions entre la Confédération et les cantons; Neuchâtel et Bâle, 2000.

2212 3.6.2 Contenu du second message Il paraît judicieux d'adopter une ligne de conduite pragmatique pour l'instauration de ces nouvelles formes de financement. Dans son deuxième message sur la RPT, le Conseil fédéral reviendra sur les questions soulevées ici et fera des propositions à ce sujet. La LSU est principalement axée sur le système des subventions liées à un objet. Il s'agira de vérifier dans quelle mesure ses dispositions devront être adaptées. Comme cette loi n'a que valeur subsidiaire, il s'agira surtout d'adapter les lois spéciales concernées.

3.7 Base constitutionnelle pour les conventions-programmes En matière de tâches communes, la Confédération fixe le droit que les cantons mettent en œuvre (cf. art. 46 Cst.). Dans ce domaine, les cantons disposent déjà des compétences nécessaires. La Constitution en vigueur offre donc déjà la base générale nécessaire pour conclure des conventions-programmes dans le cadre de la relation Confédération-cantons³⁵. Il ne serait donc, à proprement parler, pas indispensable de compléter la Constitution à cet égard. Cependant, le Conseil fédéral propose de créer, par l'art. 46, al. 2 et 3, une base constitutionnelle particulière et explicite pour l'instrument «convention-programme». Ce complément apporté à la Constitution représentera une précision utile, qui s'impose notamment pour des raisons politiques (cf. ch. 6.5.1).

4 La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges Il n'est possible de renforcer la position des cantons en tant que tels dans le système fédéral qu'en donnant à ceux-ci globalement plus de poids face à la Confédération. La mise en œuvre de nouveaux instruments permettra d'exécuter à l'échelle inter-cantonale certaines tâches qui sont actuellement strictement fédérales ou cantonales. Les besoins locaux et régionaux des citoyens pourront ainsi être mieux pris en considération que ce n'est le cas lorsque l'exécution des tâches s'effectue de manière centralisée, au niveau de la Confédération. L'institutionnalisation de la collaboration entre les cantons vise à assurer que des tâches publiques puissent être accomplies de façon efficace du point de vue aussi bien économique que qualitatif. Les cantons qui fournissent des prestations en faveur d'autres cantons seront indemnisés de manière adéquate dans le cadre d'une compensation des charges. La nouvelle RPT implique un développement notable de la collaboration horizontale. Celle-ci devra s'appuyer sur des bases légales et constitutionnelles claires, garantissant la sécurité

du droit et la transparence. Le caractère facultatif de la collaboration intercantonale telle qu'elle est pratiquée actuellement constitue une insuffisance majeure de cette forme de collaboration. Aussi le présent

E. 35

Des dispositions constitutionnelles particulières peuvent imposer ici une certaine restriction.

2213 message prévoit-il qu'à la demande d'une majorité de cantons – majorité à définir par le législateur –, le Conseil fédéral puisse en qualité d'arbitre astreindre certains cantons à la collaboration horizontale. En édictant les règles de procédure régissant la forme de la collaboration horizontale assortie d'une compensation des charges, la Confédération diminue les frais de transaction liés à la négociation de conventions et à la réalisation de la collaboration. Donner à la Confédération davantage de compétences permettant d'imposer la collaboration intercantonale ou d'en régler des questions de fond serait toutefois contraire aux principes fondamentaux du fédéralisme suisse. Le présent chapitre expose l'objet de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ch. 4.1), les insuffisances de la collaboration intercantonale actuelle (ch. 4.2), les objectifs de la collaboration intercantonale (ch. 4.3) et les résultats de la consultation (ch. 4.4). Il examine aussi de manière approfondie le rôle de la Confédération ainsi que les modifications légales et constitutionnelles (ch. 4.5), puis commente les réglementations intercantionales (ch. 4.6).

4.1 **Objet** Les considérations sur la question d'une éventuelle réforme de la répartition territoriale des cantons, présentées sous ch. 1.1.6.2, ont déjà attiré l'attention sur un problème essentiel de la structure fédérale actuelle de la Suisse. La mobilité croissante de la population ainsi que l'évolution structurelle de la société et de l'économie font que les structures de décisions politico-administratives (territoriales) correspondent de moins en moins aux nécessités socio-économiques. L'expansion du secteur des services, par exemple, entraîne une mobilité professionnelle accrue, et l'éloignement toujours plus fréquent entre le domicile et le lieu de travail provoque une augmentation massive des déplacements pendulaires. De nouvelles habitudes de vacances et de loisirs font également augmenter la mobilité dans le domaine privé. L'infrastructure et les prestations fournies notamment par les cantons-centres sont par conséquent utilisées de plus en plus souvent par les citoyens d'autres cantons sans que ceux-ci n'en assument les frais, ce qui porte atteinte au principe de l'équivalence fiscale et produit des effets d'externalité territoriale, dits *spillovers* (cf. ch. 1.1.3). Il en résulte des pertes au niveau économique global, les prestations publiques ne pouvant être fournies de manière optimale. Deux voies peuvent être empruntées pour éviter ces effets négatifs: une réforme de grande envergure de la répartition territoriale des cantons ou une collaboration intercantonale assortie d'un système de compensation des charges. La raison pour laquelle le Conseil fédéral renonce à une réforme territoriale, à laquelle il préfère l'option d'une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, a déjà été présentée sous ch. 1.1.6.2. L'actuel système de collaboration intercantonale comporte toutefois des lacunes. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend développer cette forme de collaboration et lui donner une nouvelle base constitutionnelle et légale pour en assurer de manière optimale la sécurité juridique et la transparence. Il entend en outre introduire un système intercantonal de compensation des charges qui permette de remédier au problème des externalités.

2214 4.2 **La collaboration intercantonale actuelle et ses lacunes** Nombre d'organes se préoccupent aujourd'hui déjà de la collaboration et de la coordination intercantionales. L'un des plus importants d'entre eux est la Conférence des gouvernements cantonaux

(CdC), fondée en 1993. Celle-ci s'emploie notamment à promouvoir la collaboration entre les cantons et assure l'information et la coordination nécessaires quant aux activités de la Confédération qui touchent les cantons. 18 conférences de directeurs cantonaux assument en outre des fonctions de conseil et de coordination sur le plan politique et cherchent à harmoniser dans la mesure du possible les politiques cantonales. Quatre conférences régionales de gouvernements cantonaux poursuivent par ailleurs l'objectif d'une collaboration régionale renforcée. Au niveau administratif, un grand nombre de conférences existent à divers échelons, jusqu'à celui des collaborateurs spécialisés. Ces conférences intercantionales ont pour la plupart la forme juridique d'associations de droit privé au sens des art. 60 ss. du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)³⁶. Leur sphère d'activités et leur organisation présentent des différences considérables. La principale lacune de la collaboration intercantonale actuelle réside dans le caractère facultatif de cette collaboration. D'une manière générale, aucun canton ne peut être obligé d'accepter des formes de collaboration horizontale. Il est vrai que les conventions intercantionales comportent déjà des clauses de discrimination qui exercent une contrainte sur les cantons réticents³⁷. Ces réglementations sont toutefois insuffisantes pour engager efficacement les cantons à collaborer et ne peuvent empêcher que certains d'entre eux ne profitent sans contrepartie de prestations fournies par d'autres cantons. En l'absence de règles claires, les conventions intercantionales doivent en outre être renégociées à chaque fois, ce qui entraîne des frais de transaction élevés. Au niveau fédéral, les dispositions légales prescrivant de manière impérative l'application du principe de la collaboration intercantonale sont limitées. Bien que certains actes législatifs de la Confédération mentionnent explicitement l'obligation de collaborer, celle-ci reste ponctuelle. La Confédération ne dispose ainsi que de moyens très restreints pour encourager une collaboration intercantonale efficace ou assumer le rôle d'arbitre.

4.3 Objectifs

Le développement de la collaboration intercantonale et l'introduction de la compensation des charges entre cantons visent essentiellement trois objectifs: – Eviter les effets d'externalité et l'utilisation sans contrepartie de prestations fournies par d'autres cantons. Les pouvoirs publics fourniront ainsi leurs prestations dans une mesure optimale et les charges seront réparties équitablement, en fonction de l'usage effectif de ces prestations. – Améliorer l'efficacité en tirant profit des avantages d'échelle, objectif qui est étroitement lié au premier. On profitera ainsi de l'un des principaux avanta-

E. 35.3

80.1

E. 36

RS 210

E. 36.0

Cantons à potentiel de ressources moyen BL 316 305

E. 37

Les clauses de discrimination obligent les parties à désavantager les cantons réticents à la coopération par rapport à ceux qui lui sont favorables.

2215 ges qu'apporterait une réforme territoriale, sans devoir en supporter les inconvénients. – Prévenir, par l'intensification de la collaboration intercantonale, un développement exagéré de la centralisation. Les tâches supracantoniales pourront en effet être réalisées de

manière judicieuse, sans qu'il soit nécessaire de les transférer à l'échelon de la Confédération. La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doit ainsi garantir que les fournisseurs et les bénéficiaires d'une prestation publique conviennent d'un partage loyal des charges et d'une collaboration appropriée. Dans les situations d'externalités, il importe d'indemniser le fournisseur de la prestation publique afin d'éviter des effets négatifs sur toute l'économie de la région. Renforcer le cadre institutionnel de la collaboration intercantonale permet de créer des conditions favorables à un désenchevêtrement des tâches et contribue ainsi à une exécution des tâches efficace et adaptée aux besoins.

4.4 Résultats de la consultation La CdC et la grande majorité des cantons ont approuvé le principe de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et ont estimé que la solution envisagée constituait une alternative réaliste à une réforme de la répartition territoriale des cantons. Les cantons d'Uri et d'Obwald ont toutefois signalé que la Confédération doit assumer dans ce contexte un rôle central d'arbitre. Les petits cantons surtout pourraient ne pas disposer de ressources humaines et financières suffisantes pour assumer les exigences de la collaboration intercantonale. Le canton de Glaris a estimé essentiel que même les petits cantons aient leur mot à dire en la matière et ne soient pas ravalés au rang de «cantons payeurs». Une minorité de cantons se sont montrés sceptiques (Argovie, Vaud et Neuchâtel) à l'égard de la collaboration intercantonale, ou la rejettent (Zoug et le Tessin). Le canton d'Argovie a relevé divers problèmes pratiques, liés notamment au rôle d'arbitre de la Confédération. Par ailleurs, on a déploré la manière unilatérale d'aborder la problématique ville – périphérie. Les cantons de Vaud et de Neuchâtel se sont déclarés d'une manière générale favorables au principe de la collaboration intercantonale, tout en partageant le point de vue critique des cantons qui la rejettent. Selon eux, le fait d'ajouter un quatrième échelon législatif ne sera pas rationnel, n'améliorera pas la transparence et ne rapprochera pas les pouvoirs publics des citoyens. Le PDC, le Vorort et l'Union patronale suisse donnent leur assentiment à l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale. Celle-ci constituera une garantie de pérennité pour les petits cantons surtout, et permettra de réagir avec davantage de souplesse à toutes sortes de situations et d'évolutions dans les différents domaines concernés (PDC). PES, PSS, FSE, CEC et USS ont exprimé un rejet de principe. Ces solutions intercantionales multiplieraient les institutions, en instaurant de fait un quatrième échelon de pouvoirs publics. Comme les intérêts cantonaux seraient très divergents et tendraient à retarder longtemps les décisions à prendre, la Confédération serait en

2216 mesure d'assumer ces tâches plus rapidement, tout en garantissant une meilleure qualité d'exécution. Le Conseil fédéral partage l'opinion selon laquelle le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne doit en aucune manière limiter la transparence ou porter atteinte aux droits démocratiques. Les nouveautés proposées au niveau de la Constitution et à celui de la loi tiennent compte de ces préoccupations. Le Conseil fédéral constate que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne crée pas de nouvel échelon étatique. Les domaines sur lesquels portera la collaboration intercantonale sont et resteront des tâches cantonales. Dans l'intérêt du renforcement de la collaboration horizontale, il convient toutefois que des organes intercantonaux obtiennent des compétences leur permettant d'établir des règles de droit sans que cela ne porte atteinte aux principes fondamentaux d'un Etat de droit démocratique. Il n'y a pas lieu de craindre que les cantons-centres ne négligent en quelque sorte les intérêts des petits cantons. Les mécanismes prévus excluent de tels procédés. L'accord-cadre intercantonal mis au point prévoit une procédure tenant compte aussi bien

des intérêts légitimes des cantons fournisseurs de prestations que des intérêts des cantons bénéficiaires de prestations. Dans l'optique de son rôle d'arbitre, la Confédération n'édicterait qu'un minimum de règles.

4.5 L'échelon de la Confédération

La Confédération joue elle aussi un rôle essentiel au niveau de la collaboration intercantonale. Alors que la forme, le contenu et la mise en œuvre de cette collaboration sont réglés dans l'accord-cadre intercantonal (ACI) et les conventions conclues (cf. ch. 4.6), les lignes directrices de la collaboration intercantonale sont définies par la Confédération aux niveaux constitutionnel et légal et portent notamment sur des nouveautés de trois ordres: – L'obligation de collaborer sera désormais introduite dans la Constitution, les secteurs d'activité prévus pour la collaboration intercantonale étant énumérés de manière exhaustive dans la loi (cf. ch. 4.5.1). – La Constitution réglera également l'autorisation d'édicter des normes primaires, qui sera accordée aux organes intercantonaux à instituer. La légitimation démocratique des organes intercantonaux est ici particulièrement concernée (cf. ch. 4.5.2). – En outre, la primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal sera inscrite dans la Constitution (cf. ch. 4.5.3). Les trois nouveautés mentionnées ci-dessus impliquent chacune une modification de la Constitution et l'adaptation des lois concernées. Le présent chapitre se contente d'esquisser les lignes directrices de ces modifications constitutionnelles et légales. Des explications plus détaillées figurent sous ch. 6.5.1 pour les articles de la Constitution et sous ch. 6.6.4 pour ceux de la loi.

2217

4.5.1 Encouragement de la collaboration intercantonale, au niveau de la Confédération

L'obligation de collaborer sera désormais inscrite dans la Constitution. Les nouvelles compétences que la Constitution accordera dans ce contexte à la Confédération se concrétiseront dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur la péréquation financière (LPF). L'obligation de collaborer sur le plan intercantonal n'est applicable qu'aux seuls domaines expressément mentionnés dans la loi. Celle-ci les énumère de façon exhaustive: 1. Exécution des peines et des mesures (avec la participation financière et matérielle de la Confédération) 2. Universités cantonales (avec la participation financière et matérielle de la Confédération) 3. Hautes écoles spécialisées (avec la participation financière et matérielle de la Confédération) 4. Institutions culturelles d'importance suprarégionale 5. Elimination des déchets 6. Epuration des eaux 7. Transports publics en agglomération urbaine (avec la participation financière de la Confédération à des projets d'investissement) 8. Médecine de pointe et cliniques spécialisées 9. Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées On peut envisager que d'autres domaines s'ajouteront plus tard à cette liste. Par ailleurs, on remarquera que les cantons peuvent décider, sur une base facultative, de fournir d'autres prestations dans le cadre de collaboration horizontale. L'obligation de collaborer sur le plan intercantonal peut revêtir deux formes, l'une étant la déclaration de force obligatoire générale, qui rend une convention intercantonale obligatoire pour tous les cantons, l'autre étant l'obligation d'adhérer à une convention régionale. La Confédération n'est toutefois habilitée à imposer une telle obligation que sur demande d'un certain nombre de cantons. Le projet de la LPF prévoit de manière restrictive les conditions auxquelles la Confédération peut prescrire une collaboration intercantonale: – La Confédération est habilitée à conférer force obligatoire générale à l'Accord-cadre intercantonal (ACI) sur demande de 21 cantons, et à des conventions intercantionales d'intérêt national sur demande d'au moins 18 cantons (déclaration de force obligatoire générale). – Sur demande d'au moins la moitié des cantons qui ont conclu une convention d'intérêt régional, la Confédération peut obliger un ou plusieurs autres cantons à adhérer à cette convention (obligation d'adhérer). La

Confédération ne peut ainsi étendre, à d'autres cantons (obligation de participer) ou à tous les cantons (déclaration de force obligatoire générale), que le champ d'application des conventions intercantionales. Le contenu de ces conventions est en revanche fixé exclusivement par les parties concernées.

2218 L'idée selon laquelle la Confédération doit, sous certaines conditions, pouvoir contraindre les cantons à la collaboration horizontale, n'est pas nouvelle. Une motion du Conseil national déposée en 1970 sous la forme d'un postulat et transformée deux ans plus tard en postulat demandait déjà une telle obligation de collaborer³⁸. Le projet de 1977 concernant une révision totale de la Constitution prévoyait de donner à la Confédération la compétence d'établir des règles relatives à une compensation intercantonale des charges. Le projet de collaboration intercantonale élargie n'a toutefois pas été réalisé. Il a en fait échoué car on lui reprochait, à tort, des intentions de centralisation. La collaboration intercantonale proposée ici est conçue de telle manière que la volonté de collaborer doit en principe émaner des cantons eux-mêmes. En l'absence de conventions intercantionales ou de projets de conventions dûment négociés, et si le quorum légal des cantons n'est pas atteint, la Confédération ne peut imposer la collaboration intercantonale. Pour des raisons relevant des principes mêmes de la politique générale et du fédéralisme, le Conseil fédéral refuse, d'un commun accord avec les cantons, d'imposer une telle contrainte. Il est dans la nature du fédéralisme suisse qu'une décision puisse être prise – dans des conditions bien définies – à la majorité des cantons. Le principe de l'unanimité n'est pas compatible avec celui de la cohabitation confédérale: il peut susciter des blocages, freiner sinon arrêter la dynamique souhaitable, retardant ainsi l'application de solutions inédites. De toute manière, les décisions prises à la majorité ne sont pas une nouveauté dans la Suisse fédérale. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), notamment, a mis au point toute une série d'instruments dans ce sens: les règlements qui fixent les conditions de reconnaissance des différents diplômes requièrent ainsi l'accord de deux tiers des membres votants de l'autorité compétente, en d'autres termes de la CDIP (art. 6, al. 3, de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études). Le principe des décisions à la majorité qualifiée est aussi prévu par l'Accord intercantonal universitaire (art. 16) et l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (art. 9).

4.5.2 Autorisation d'édicter des normes primaires, accordée aux organes intercantonaux De nouveaux organes intercantonaux seront institués dans le cadre de la collaboration intercantonale. Pour obtenir une collaboration d'une efficacité optimale, il convient de doter ces organes de compétences le plus larges possible (p. ex. en matière législative). Plusieurs dispositions de base ont été prévues aussi bien au niveau de la Constitution qu'à celui des réglementations légales pour éviter que ces transferts de compétences ne puissent porter atteinte aux principes de la démocratie ou à celui de la légalité: – Les gouvernements ou les parlements cantonaux ne peuvent déléguer davantage de compétences législatives qu'ils n'en possèdent eux-mêmes en vertu du droit cantonal.

E. 38

BO 1972 N I, 306 ss.

2219 – L'habilitation d'un organe intercantonal à édicter des normes primaires doit relever de la même procédure que celle qui est appliquée selon le droit cantonal pour la promulgation des lois. Cette mesure a en particulier pour conséquence que l'acte de délégation est soumis, pour le moins, au référendum facultatif. Elle garantit ainsi de manière pleine et entière le respect des principes de légitimité et de contrôle propres à la

démocratie. 4.5.3 Primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal La primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal sera inscrite dans la Constitution. En renforçant la sécurité du droit, cette disposition constitutionnelle explicite renforce également la collaboration intercantonale. 4.6 L'échelon des cantons Les cantons auront pour tâche de déterminer l'organisation matérielle de la collaboration intercantonale, laquelle s'inscrira dans l'ACI ainsi que dans un certain nombre de conventions dont la forme, le contenu et la mise en œuvre ressortissent exclusivement aux cantons. Un développement de la collaboration intercantonale entraîne une limitation restreinte de la souveraineté cantonale. Cependant, les cantons se montrent pour la plupart disposés à tolérer cette perte partielle de souveraineté dans la perspective d'une revitalisation du fédéralisme. Le manque ou l'absence de collaboration intercantonale renforcerait en effet la tendance à confier un nombre croissant de tâches à la Confédération. Les cantons ne peuvent avoir aucun intérêt à une telle centralisation, qui équivaldrait à une perte bien plus grande de leur souveraineté. 4.6.1 L'accord-cadre intercantonal (ACI) Les cantons définissent dans l'ACI les principes de leur collaboration ainsi que les règles et les modalités de la compensation des charges, à savoir: – la désignation des organes compétents, – les conditions générales et les principes à respecter en matière de détermination des indemnités de compensation des charges, par exemple au niveau de la collecte des données ainsi que de l'imputation d'avantages ou d'inconvénients liés à un lieu donné, – les formes de collaboration (financement commun ou achat de prestations), les procédures d'adhésion et de résiliation, – l'obligation des cantons d'informer leurs parlements, – le règlement des différends sur le plan intercantonal. En obligeant les cantons à une collaboration caractérisée par la solidarité et le sens des responsabilités, l'ACI garantit l'efficacité de la collaboration intercantonale. Ne se limitant toutefois pas aux relations entre les cantons, il engage simultanément ces

2220 derniers à observer au niveau intracantonal également les principes qui régissent la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. L'ACI constitue ainsi la base d'une nouvelle collaboration entre les cantons. Il prévoit par exemple de nouvelles formes de collaboration, comme la création de commissions intercantionales de gestion lors de la mise en place d'organisations communes. Par ailleurs, l'ACI est conçu de façon qu'il soit applicable à la collaboration intercantonale d'une manière générale, et non uniquement aux domaines dans lesquels les cantons peuvent être tenus de collaborer entre eux. Les conventions intercantionales s'appuieront de leur côté sur l'ACI pour fixer le détail des modalités de collaboration, par exemple le niveau effectif de participation aux coûts, le genre de participation aux décisions ou l'accès aux prestations. En outre, les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer leurs parlements respectifs. L'ACI exige en effet que les gouvernements cantonaux informent leurs parlements en temps utile et de façon détaillée sur les conventions existantes ou envisagées dans le domaine de la collaboration intercantonale. Pour le reste, il appartient aux cantons de définir des droits de participation plus étendus pour leurs parlements.³⁹ L'ACI ne règle par conséquent pas les questions de détail. Il ne saurait donc servir de base à des paiements compensatoires entre les cantons. Il énonce bien le principe de ces indemnités, comme par exemple les critères applicables d'une manière générale à la participation aux coûts ou à la façon de déterminer les usagers difficilement identifiables de prestations fournies par les centres urbains (p. ex. public d'autres cantons venant à des manifestations culturelles). Mais ces principes devront toujours se concrétiser au niveau des conventions intercantionales, étant entendu que chaque convention aura un contenu différent en fonction du domaine considéré et des besoins des parties contractantes. L'accord-cadre évitera cependant que l'on soit à chaque fois obligé de

passer en revue les principes à observer, ce qui réduira le coût des négociations et simplifiera la collaboration intercantonale en tant que telle. De même, l'ACI régit aussi les principes selon lesquels seront calculés les contributions à la compensation des charges entre les cantons ainsi que les paiements effectués à ce titre. Il s'agira ainsi de dûment justifier tous les coûts invoqués, en se fondant sur ce qu'on appelle le coût total (donc les frais d'exploitation et d'infrastructure, y compris les amortissements ainsi que les intérêts et autres frais financiers). Par ailleurs, on tiendra compte comme il convient des avantages et des inconvénients liés au lieu de fourniture des prestations. L'ACI contient aussi des normes concernant le règlement des différends sur le plan intercantonal. S'ils ne peuvent se mettre d'accord dans le cadre de leur collaboration, les cantons appliqueront une procédure de règlement des différends. L'ACI en règle les échelons et désigne les instances compétentes à chacun d'eux. Il renforce ainsi de manière décisive les bases juridiques et institutionnelles de la collaboration intercantonale. La possibilité selon l'art. 189 Cst. de porter les différends de droit public devant le Tribunal fédéral reste garantie dans tous les cas.

E. 38.4

61.6 ZH 1 369 594

E. 38.7

80.1

E. 38.8

81.7

E. 38.9

Total 2 496 534 13.1 64.0

E. 39

Les cantons de Bâle-Campagne, de Soleure et de Saint-Gall prévoient une participation directe (commissions et représentations) de leurs parlements aux négociations de conventions intercantionales. Pour un aperçu des actuelles possibilités de participation des parlements cantonaux de toute la Suisse, lire Abderhalden, Ursula; *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*; Fribourg, 1999; p. 87.

2221 La procédure de conciliation elle-même présentera également deux niveaux, à savoir une procédure préliminaire et une procédure de conciliation formelle. La procédure préliminaire s'attachera en premier lieu à obtenir un accord entre les cantons concernés, sans suivre des règles particulières, sur une base informelle et éventuellement en utilisant des méthodes de médiation. Elle sera dirigée par la CdC ou par une personne désignée par cette dernière. Si la procédure préliminaire n'aboutit pas à un accord, une procédure de conciliation formelle est engagée. Pour l'exécution de celle-ci, l'ACI prévoit la création d'une Commission intercantonale pour les conventions (CICo), qui fonctionnera comme instance compétente. Les membres de cette commission seront choisis par la CdC. Les règles de procédure doivent se conformer étroitement aux réglementations existantes en matière de conciliation et d'arbitrage. Si la procédure de conciliation formelle n'aboutit pas non plus à un accord, on peut considérer que la conciliation a définitivement échoué. Reste alors aux cantons la possibilité de déposer une réclamation de droit public devant le Tribunal fédéral. Ainsi, l'échec de la procédure de conciliation dans son ensemble constitue

la condition convenue officiellement pour l'admission d'une réclamation. Toutefois, cette procédure de conciliation vise principalement à éviter, dans la mesure du possible, de telles réclamations, cela dans l'esprit d'une collaboration intercantonale fondée sur le partenariat. En novembre 2000, 22 gouvernements cantonaux ont approuvé l'ACI. Cette approbation souligne la capacité et la volonté des cantons de collaborer également dans les nouveaux domaines de tâches leur incombant à l'avenir. Par ailleurs, le fait que – sur demande adressée au Conseil fédéral – l'ACI puisse éventuellement faire l'objet d'une déclaration de force obligatoire générale ne rencontre en principe plus aucun obstacle.

5 La péréquation financière au sens strict

Datant de 1959, la péréquation financière entre la Confédération et les cantons comporte aujourd'hui une multitude de mesures individuelles qui ne sont guère harmonisées entre elles. Le système manque de transparence et devient difficilement gérable. Il n'existe aucun contrôle d'efficacité. Un seul et même instrument – la subvention – sert à poursuivre des objectifs aussi bien d'incitation que de redistribution. Il en résulte des conflits d'objectifs qui faussent la péréquation et entravent considérablement son fonctionnement. L'effet de compensation entre les cantons est en définitive médiocre, en dépit de l'ampleur des moyens mis en œuvre et du travail administratif que cela implique. De plus, la forte proportion de transferts affectés à un objet crée des incitations financières inopportunes et réduit notablement la marge de manœuvre budgétaire des cantons. La future péréquation financière au sens strict se caractérise avant tout par ses structures simplifiées ainsi que sa transparence et ses possibilités de gestion, qui ont été nettement améliorées. A l'avenir, les transferts financiers au titre de la péréquation financière au sens strict se feront uniquement à l'aide de deux instruments transparents et gérables sur le plan politique. La péréquation des ressources joue ici le premier rôle. Financée par les cantons à fort potentiel de ressources ainsi que par la Confédération, la péréquation des ressources poursuit des objectifs fondamentaux sur le plan tant financier que politique. Tous les cantons disposeront de ressources

2222 financières suffisantes afin de pouvoir remplir leurs tâches de manière autonome. Opérée à l'aide de la péréquation des ressources, la redistribution directe entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources permettra de réduire les grandes disparités en matière de capacité financière et de charge fiscale. En déterminant le volume des transferts de la péréquation des ressources, le Parlement se réservera la gestion politique de cette dernière. Un nouvel indice des ressources sera créé pour recenser les ressources financières des cantons. Remplaçant l'indice actuellement applicable, qui présente de nombreuses lacunes, ce nouvel indice se fonde sur les recettes exploitables du point de vue fiscal, en d'autres termes sur le potentiel fiscal des cantons. Le second instrument permet de compenser les charges excessives sur lesquelles les cantons ne peuvent influencer, soit les charges dues à la situation géo-topographique et à la répartition de l'habitat, ou encore à une structure spécifique de la population. Il comporte deux volets: la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). La Confédération finance ces deux types de compensation, tandis que le Parlement fédéral en fixe la dotation. Une compensation des cas de rigueur est aussi prévue afin d'atténuer les effets du passage au nouveau système. Cette compensation, financée par les cantons et la Confédération, est conçue à titre d'aide accordée temporairement pour pallier des difficultés de fonctionnement. Le présent chapitre se compose de huit parties. Les trois premières concernent l'objet de la péréquation (ch. 5.1), les lacunes du système de péréquation actuel (ch. 5.2) et les objectifs de la péréquation financière au sens strict (ch. 5.3). Suivent un

aperçu du nouveau système de péréquation (ch. 5.4) ainsi que des explications au sujet de la péréquation des ressources (ch. 5.5) et des deux volets de la compensation des charges assumée par la Confédération (ch. 5.6). Les ch. 5.5 et 5.6. comprennent un commentaire des résultats de la consultation. Des explications relatives aux mesures visant à faciliter le passage au nouveau système de péréquation financière sont par ailleurs données sous ch. 5.7. Le ch. 5.8 traite quant à lui de la base constitutionnelle et de la révision totale de la loi concernant la péréquation financière. 5.1 Objet L'art. 3 de la Constitution mentionne la souveraineté des cantons et ses limites formelles: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution; ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.» Cette souveraineté implique la notion de responsabilité. Or, les cantons ne peuvent agir de manière responsable que s'ils disposent des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches⁴⁰.

E. 39.6

82.6

E. 39.9

78.5

E. 40

Incontestablement, les cantons ne sont pas souverains au sens du droit des peuples. Ils peuvent néanmoins être qualifiés de souverains en tant qu'ils ne peuvent pas assumer sous leur propre responsabilité des tâches assignées à la Confédération, qu'ils disposent de la souveraineté territoriale et bénéficient d'une autonomie substantielle. cf. Rhinow, René; Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung; Basel, 2001; p. 66 ss.

2223 Pour les cantons, cette condition n'est remplie qu'en partie. Les ressources financières pouvant considérablement différer d'un canton à l'autre, les cantons ne sont pas tous en mesure de s'acquitter de la même manière des tâches qui leur sont confiées. La péréquation financière au sens strict doit permettre aux cantons et en particulier aux cantons à faible potentiel de ressources de disposer des moyens financiers nécessaires pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur sont dévolues. La péréquation financière vise en outre à réduire les disparités de capacité financière entre cantons. L'ampleur de cette redistribution pourra désormais être gérée à l'échelon politique dans la mesure où les valeurs limites en seront fixées par le Parlement fédéral. 5.2 Les lacunes de la péréquation financière actuelle La péréquation financière actuelle repose sur la loi fédérale de 1959. Depuis 1959, cette loi a subi de nombreuses modifications. Les différents instruments de péréquation ont été adaptés non moins de quatorze fois aux nouvelles conditions. Ces adaptations ont concerné une fois la réglementation des subventions, onze fois le calcul des parts cantonales aux recettes de la Confédération et deux fois les contributions cantonales à l'AVS et à l'AI. De plus, l'indice servant à déterminer la capacité financière des cantons a fait l'objet de six modifications fondées sur seize critères différents. L'indice de capacité financière est actuellement appliqué de sept manières différentes dans les divers domaines de la péréquation financière. Aujourd'hui, la péréquation financière compte plus d'une trentaine de mesures individuelles qui ne sont que partiellement harmonisées entre elles. Cette multitude de mesures pratiquement non coordonnées entraîne un manque de cohérence et de transparence. Font en outre défaut des objectifs explicites et un véritable contrôle d'efficacité. Par ailleurs, le système actuellement applicable vise à la fois des mesures d'incitation et de redistribution, ce qui provoque des conflits d'objectifs et des

incitations inopportunes. Les chapitres suivants décrivent en détail les lacunes inhérentes aux structures actuelles de la péréquation financière.

5.2.1 Engagement de moyens importants – effet limité

En 1999, la Confédération a versé aux cantons plus de 13,5 milliards de francs⁴¹, dont quelque 12,5 milliards sous forme de transferts non liés à la capacité financière des cantons, et un milliard de francs sous forme de transferts liés à la capacité financière des cantons. Or seuls les transferts du deuxième type jouent un rôle pour la péréquation financière. Ce milliard de francs versé par la Confédération en fonction de la capacité financière des cantons ne représente cependant qu'une partie – l'élément vertical – de la péréquation financière. Il faut en effet y ajouter l'élément horizontal, soit environ 1,1 milliard de francs provenant de transferts intercantonaux. Ceux-ci sont eux aussi liés à la capacité financière des cantons. Par conséquent, des transferts d'un montant total de 2,1 milliards de francs ont été effectués en 1999 en fonction de la capacité

E. 40.4

51.3 48.7 SO 405 221

E. 41

Cf. AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1999; Berne 2001.

2224 financière des cantons et au titre de la péréquation⁴². Malgré cet engagement considérable de moyens et les charges administratives qui en découlent, les disparités cantonales en matière de capacité financière n'ont pu être atténuées. Considérées sur une longue période, ces différences n'ont varié que dans une faible mesure. Une étude datant de 1998 porte sur la dynamique des revenus cantonaux par tête d'habitant pour la période de 1965 à 1994. Alors que les revenus cantonaux se sont rapprochés entre 1965 et 1980, cette évolution a été pratiquement annulée entre 1980 et 1994, si bien qu'en 1994, les écarts entre cantons atteignaient de nouveau un niveau comparable à celui de 1965⁴³. Une expertise concernant l'évolution des différences de revenus entre les cantons pour la période de 1987 à 1999 fournit une analyse détaillée ⁴⁴. Cette expertise porte sur l'évolution de l'assiette fiscale agrégée (AFA). Conçue spécialement pour la RPT, l'AFA constitue une échelle permettant de mesurer le potentiel fiscal d'un canton (cf. encadré 5.1 et ch. 5.5.1.1).

Comment mesurer les disparités entre cantons? Encadré 5.1 Il existe différentes méthodes pour déterminer les disparités régionales ou cantonales en matière de capacité économique. Ces méthodes portent chacune sur un aspect spécifique de ces disparités. Alors que les unes se fondent sur le potentiel économique ou l'attrait géographique, les autres reposent sur une comparaison des charges fiscales ou des recettes fiscales. Dans le contexte de la RPT, il y a donc lieu de définir d'abord les différences à saisir. La RPT vise à compenser les différences existant entre cantons sur le plan de la capacité financière. Cette dernière a été définie comme le potentiel fiscal exploitable d'un canton. Dans le cadre de la RPT, ni le revenu cantonal ni la charge fiscale ne peuvent être utilisés comme indicateurs, du fait qu'ils ne servent pas à mesurer le potentiel fiscal et qu'ils présentent des lacunes importantes du point de vue méthodique. La force fiscale (capacité fiscale) et la capacité financière doivent être exclues pour les mêmes raisons. Les inconvénients de ces quatre indicateurs sont décrits en détail sous ch. 5.2.3. L'assiette fiscale agrégée (AFA) a été élaborée afin que l'on dispose néanmoins d'un indicateur approprié. L'AFA reflète le potentiel fiscal exploitable d'un canton. A cette fin, les potentiels fiscaux des revenus et avoirs des personnes physiques ainsi que des bénéfices des personnes morales sont regroupés pour former le potentiel fiscal ou potentiel de ressources d'un canton (cf. ch.

5.5.1.1). Les valeurs AFA établies par habitant pour les années 1987 à 1996 ont servi de base d'analyse. Le recours à une extrapolation portant sur les années 1998/1999 a permis de prendre en compte la récente relance conjoncturelle.

E. 41.0

GR 810 279 47.1 87.7 12.3 BE 2 001 150

E. 41.7

72.8

E. 42

Cf. AFF; Bilan de péréquation financière entre Confédération et cantons, 1999; Berne, 2001.

E. 43

Cf. Zürcher, Boris; Income Distribution Dynamics Across Swiss Cantons; in: Swiss Journal of Economics and Statistics; vol. 134 (2); 1998; p. 159-173.

E. 44

Cf. Fischer, Roland; Die Entwicklung der Einkommens-Disparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999. Rapport à l'attention de la direction du projet RPT; Zurich, 2001.

2225 Une première évaluation des taux de croissance n'a pas révélé d'indices nets, ni pour un renforcement, ni pour un affaiblissement des disparités cantonales. La plu- part des cantons à faible potentiel de ressources ont certes enregistré des taux de croissance annuels relativement élevés de leurs valeurs AFA, et la plupart des can- tons à fort potentiel de ressources des taux relativement bas, ce qui indiquerait une convergence, c'est-à-dire une réduction des disparités. Les taux de croissance des cantons de Schwyz, Nidwald et Zoug ont cependant nettement dépassé ceux des au- tres cantons. C'est pourquoi une corrélation statistique entre le montant de l'AFA par tête d'habitant et le taux de croissance annuel ne peut être prouvée que si ces trois cantons sont exclus de l'étude. L'évolution de la variance (écart type) des AFA cantonales par tête d'habitant ne reflète pas non plus une tendance nette à la convergence. S'il est vrai que cette dispersion a sensiblement diminué entre 1987 et 1996, la nouvelle augmentation importante de l'écart type durant les années 1996 à 1999 signale pourtant un renver- sement de la tendance. On peut en déduire que la croissance économique exerce une influence relativement grande sur l'évolution des disparités cantonales. En phase de récession, les écarts semblent s'amenuiser, alors qu'ils augmentent à nouveau durant les périodes d'essor économique. Dans le cadre d'une analyse complémentaire, les cantons ont été répartis en cinq catégories selon leurs valeurs AFA relatives (AFA par tête d'habitant, par rapport à la moyenne de tous les cantons), la catégorie 1 regroupant les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources et la catégorie 5 les cantons ayant les plus forts potentiels de ressources. Les catégories ont été délimitées de telle sorte qu'elles comprennent chacune cinq cantons, à l'exception de la catégorie 3 qui en compte six. Ensuite, les probabilités de passage à une catégorie supérieure ou inférieure (probabilité d'avancement ou de recul) ont été calculées à l'aide des données dispo- nibles (cf. tableau 5.1). Probabilités d'avancement et de recul des cantons, 1987-1999

Catégorie	1	2	3	4	5
Probabilité d'avancement (%)	84	16	0	0	0
Probabilité de recul (%)	0	2	5	16	76
Nombre de cantons	8	0	0	3	6

Source: Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommensdisparitäten

zwischen den Kantonen 1987 bis 1999 (évolution des disparités de revenus entre cantons de 1987 à 1999); Zurich, 2001; p. 12.

2226 Le tableau ci-dessus montre clairement que la mobilité des cantons quant à leur AFA relative par tête d'habitant a été très faible entre 1987 et 1999, en particulier dans les catégories 1 et 5. Un canton appartenant à la catégorie 1 – celle des cantons qui ont les plus faibles potentiels de ressources – y est resté avec une probabilité de 84 %, alors que les cantons de la catégorie 5 pouvaient escompter avec une probabilité de 96 % faire également partie à l'avenir des cantons ayant les plus forts potentiels de ressources. Les données disponibles ont en outre permis d'établir un pronostic sur les tendances à long terme quant à la répartition des cantons sur les catégories 1 à 5. Contrairement à l'étude précédente, l'analyse des tendances repose sur des limites fixes entre les catégories, de sorte que le nombre de cantons par catégorie est désormais variable (cf. tableau 5.2). Les catégories ont été délimitées et la répartition initiale a été établie à l'aide des valeurs des années 1987/1988. Analyse des tendances à long terme

Catégorie		Répartition des cantons par catégories (en %)		Tendance à long terme	
1987/1988	1998/1999	1987/1988	1998/1999	1	5
19	23	23	3	27	25
4	19	19	18	5	19
23	34				

Source: Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommensdisparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999 (évolution des disparités de revenus entre cantons de 1987 à 1999); Zurich, 2001; p. 13. Le tableau 5.2 fait certes apparaître un net recul du nombre des cantons dans la catégorie 1 entre 1987 et 1999 et laisse même supposer que cette catégorie ne comprendra plus aucun canton à l'avenir. Le pronostic indique pourtant la création d'une «société à deux catégories» avec plus d'un tiers des cantons largement au-dessus de la moyenne et appartenant ainsi aux cantons riches, tandis que près de la moitié des cantons continueront à présenter des valeurs AFA se situant au-dessous, voire en partie nettement au-dessous de la moyenne cantonale. La péréquation financière actuelle n'est donc pas parvenue à réduire les différences de capacité financière entre cantons. Une convergence des valeurs AFA n'est prévisible qu'à l'intérieur du groupe des cantons à faible potentiel de ressources, alors que les cantons à fort potentiel de ressources s'éloigneront toujours plus de la moyenne. Sans mesure corrective par rapport au système de péréquation financière en vigueur, on ne peut s'attendre à aucune diminution des disparités sur le plan de la capacité financière des cantons. Ce constat est d'autant plus grave que les disparités actuelles entre les cantons doivent être qualifiées de relativement importantes si l'on fait une comparaison à l'échelle internationale ou si l'on compare les conditions à l'intérieur des cantons eux-mêmes, soit entre communes. Au cours des dernières années, la sensibilité politique à ce problème s'est en outre renforcée.

2227 5.2.2 Rétrécissement continu de la marge de manœuvre des cantons Comme le révèle le tableau 5.3, 23,1 % en moyenne de la totalité des recettes cantonales de 1999 provenaient de sources fédérales. Dans dix cantons, cette part dépassait le tiers et dans trois cantons – Uri, Grisons et Jura –, ces transferts représentaient même près de la moitié des recettes globales. Les transferts de la Confédération aux cantons peuvent être répartis en deux catégories: – Transferts de moyens affectés dont l'octroi est toujours soumis à certaines conditions, en d'autres termes: subventions versées sous forme d'aides financières et d'indemnités. – Transferts de moyens non affectés dont l'octroi n'est lié à aucune tâche ni à aucune norme, en d'autres termes: parts cantonales aux recettes de la Confédération. En 1999, seul un quart des transferts de la Confédération concernaient des moyens non affectés, alors que les trois quarts étaient directement liés à l'accomplissement de certaines tâches. La part des moyens non affectés a été de loin plus élevée dans les cantons à fort

potentiel de ressources que dans les cantons à moyen ou à faible potentiel de ressources. Alors que le canton de Zoug a bénéficié de moyens non affectés à raison de 61,6 %, ce type de fonds ne représentait que 15 à 20 % des transferts pour les cantons de Neuchâtel, Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures et du Jura. En moyenne, les cantons à faible potentiel de ressources n'ont obtenu qu'un cinquième environ des versements de la Confédération sous forme de moyens non affectés, alors que cette part dépassait le tiers pour les cantons à fort potentiel de ressources (cf. tableau 5.3). En raison de la proportion élevée de transferts soumis à des obligations ou à des normes, la marge de manœuvre effective des cantons dans les domaines politique et financier est généralement fort restreinte et se rétrécit de plus en plus, en particulier celle des cantons disposant d'un potentiel de ressources moyen ou faible. Plus la part des paiements fédéraux liés à des tâches déterminées est élevée, plus les cantons ont de la peine à pratiquer une politique financière autonome. En outre, une participation financière importante de la Confédération en fonction des charges peut elle aussi inciter à une mise en œuvre de moyens démesurée et non rentable. Finalement, la Confédération et les cantons ont omis de moderniser les instruments de financement parallèlement à l'intensification de leur collaboration, si bien que la gestion et l'efficacité des transferts financiers laissent à désirer (cf. ch. 3.2).

2228 Recettes cantonales provenant de sources fédérales (1999) Tableau 5.3 Recettes provenant de sources fédérales Cantons En milliers de francs En % des recettes totales Part des moyens affectés (en %) Part des moyens non affectés (en %) Cantons à fort potentiel de ressources ZG 174 702

E. 44.5

79.3

E. 45

Cf. AFF; Bilan de péréquation financière entre Confédération et cantons, 1999; Berne, 2001.

E. 46

Cf. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances; Berne, 1994.

2231 5.3 Objectifs La péréquation financière au sens strict vise deux objectifs majeurs. Premièrement, les cantons et en particulier les cantons à faible potentiel de ressources doivent disposer des moyens financiers nécessaires pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur sont confiées. Deuxièmement, il s'agit d'augmenter l'efficacité de l'ensemble du système de péréquation et de réduire les disparités de capacité financière entre cantons. Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre ces deux objectifs majeurs, et assurer leur maintien à long terme: – Séparation entre éléments de charges et éléments de recettes. La RPT prévoit une distinction rigoureuse entre les instruments axés sur les charges et les instruments axés sur les recettes. Des conflits d'objectifs et des incitations inopportunes pourront ainsi être évités et l'efficacité des moyens mis en œuvre pourra être accrue. En outre, le système de péréquation dans son intégralité pourra être structuré de manière méthodique et transparente. – Saisie correcte de la capacité financière des cantons.

A l'avenir, les ressources financières des cantons devront être déterminées exclusivement sur la base du potentiel fiscal de ces derniers. Le nouvel indice des ressources permettra ainsi de chiffrer les ressources des cantons d'une manière correcte. – Accent mis sur les transferts de moyens non affectés. Cette mesure permettra aux cantons de disposer d'une plus grande marge de manœuvre en matière de politique financière. – Gestion politique et contrôle d'efficacité. Il appartiendra aux Chambres fédérales de fixer les dotations des instruments du système de péréquation. Les effets de l'ensemble de la péréquation financière pourront ainsi être gérés sur le plan politique. A l'avenir, une analyse complète de l'efficacité du système devra être réalisée à intervalles réguliers afin que le Parlement dispose des bases de décision nécessaires en la matière.

5.4 Le nouveau système de péréquation dans son ensemble

Le nouveau système de péréquation se caractérise par une structure claire. La Confédération ne disposera désormais plus que de deux instruments – la péréquation des ressources et la compensation des charges. La péréquation des ressources représente la partie essentielle du nouveau système de péréquation. D'une part, elle doit permettre à tous les cantons de disposer des moyens financiers nécessaires pour assumer de manière autonome les tâches qui leur sont confiées. D'autre part, elle doit servir à réduire les inégalités entre les cantons sur le plan de la capacité financière. Pour mesurer la capacité financière des cantons, il s'agit d'abord de déterminer le potentiel de ressources financières de chacun d'eux au moyen du nouvel indice des ressources. Celui-ci reflète le potentiel de recettes exploitable par voie fiscale, en d'autres termes le potentiel fiscal des cantons. Selon que l'indice établi est inférieur ou supérieur à la moyenne suisse, les cantons sont rangés dans la catégorie des cantons à fort potentiel de ressources ou dans celle des cantons à faible potentiel de ressources. La péréquation des ressources est financée à

2232 la fois par la Confédération (péréquation verticale) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale). Conformément au présent modèle de calcul, la péréquation verticale des ressources est dotée d'environ 1,4 milliard de francs et la péréquation horizontale d'un milliard de francs. Il en résulte un volume total de près de 2,4 milliards de francs (cf. figure 5.1). Le second instrument du nouveau système de péréquation – la compensation des charges excessives – permet à la Confédération de compenser de manière ciblée les charges excessives que doivent supporter certains cantons en raison de leur situation géo-topographique ou de leur structure démographique. Cet instrument comporte deux volets, à savoir la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Tant la CCG que la CCS sont financées par la Confédération. Dans le modèle suivant, les deux volets de la compensation des charges excessives sont chacun dotés de 275 millions de francs par an.

2233 Le nouveau système de péréquation dans son ensemble (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Figure 5.1 Remarque: CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques PHR = péréquation horizontale des ressources PVR = péréquation verticale des ressources Le nouveau système opère deux nettes séparations qui le distinguent fondamentalement du système actuel. D'une part, la péréquation des ressources et la compensation, par la Confédération, des charges excessives sont dissociées des instruments axés sur les incitations, c'est-à-dire des contributions de base affectées, versées dans

2234 le cadre de subventions. D'autre part, une distinction claire est faite entre la péréquation des ressources et la compensation des charges. Il en résulte une transparence et une efficacité accrues. Une autre amélioration essentielle par rapport à la péréquation actuelle réside dans le fait que le nouveau système peut être géré sur le plan politique. A l'avenir, le Parlement fédéral pourra en effet fixer, dans le cadre d'un arrêté fédéral, aussi bien la dotation des péréquations verticale et horizontale des ressources que celle de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques (cf. tableau 5.4). Un tel arrêté est prévu tous les quatre ans. Il se fondera chaque fois sur un rapport d'efficacité détaillé.

Bases juridiques des éléments de la péréquation financière au sens strict

Tableau 5.4 Bases juridiques	Instrument de compensation/	Objet de la réglementation
Constitution	Loi fédérale sur la péréquation financière	Arrêté fédéral
Ordonnance du Conseil fédéral	Potential de ressources	Principes X
Eléments X	Détails concernant les éléments X	Actualisation X (annuelle)
Péréquation des ressources	Base de l'instrument X	Principes X
Rapport entre péréquation hori- zontale et péréquation verticale des ressources X	Dotations des péréquations hori- zontale et verticale des ressour- ces X (tous les quatre ans)	Dotations minimale visée X
Actualisation de l'échelle de ré- partition progressive X (annuelle)	Actualisation de la dotation des instruments X (annuelle)	Compensation, par la Confédération, des charges excessives
Base des instruments X	Principes X	Critères généraux X
Critères de répartition X	Dotations X (tous les quatre ans)	Actualisation des dotations X (annuelle)

2235 5.5 La péréquation des ressources 5.5.1 L'indice des ressources Le nouvel indice des ressources représente la clé de répartition de la péréquation des ressources. En tant que tel, il remplace l'indice de capacité financière utilisé dans le système actuel. L'indice des ressources doit refléter le potentiel de ressources des cantons, tout en répondant à plusieurs conditions. Conformément au principe de la séparation complète entre péréquation des ressources et compensation des charges, le nouvel indice ne doit plus, comme l'actuel indice de capacité financière, contenir d'éléments de charges. De plus, les valeurs de l'indice ne doivent pas pouvoir être influencées par la gestion des dépenses ou la politique fiscale des divers cantons. Les bases statistiques requises seront établies chaque année, afin que l'on puisse aussi actualiser annuellement l'indice des ressources. Finalement, il faut que, pour chaque canton, la façon dont a été calculé l'indice soit transparente. Quoique l'indice des ressources constitue un élément de gestion très important de la péréquation financière, la notion d'indice des ressources ne figure pas dans la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière. En fait, l'indice des ressources d'un canton exprime uniquement le montant du potentiel de ressources par habitant du canton, comparé aux valeurs correspondantes des autres cantons. Le potentiel de ressources étant lui-même une notion essentielle de la LPF, il n'est pas nécessaire d'introduire au niveau de la loi cette notion supplémentaire d'indice des ressources. Le rapport soumis à la consultation de mars 1999⁴⁷ n'a pu présenter qu'un «indice des tendances». Cette solution de fortune s'imposait du fait que diverses bases statistiques nécessaires à un indice plus élaboré tel que l'indice des ressources n'étaient pas encore disponibles à ce moment-là. L'indice des tendances était ainsi un indice mixte, portant non seulement sur les ressources mais également sur la force fiscale des cantons selon le système actuel (pondération de 50 % pour les ressources, de même que pour la force fiscale). La consultation a révélé des lacunes au niveau de la conception, ainsi qu'un manque de transparence. De plus, certains cantons ont reproché à l'indice de ne pas refléter fidèlement leur situation. Compte tenu de ces objections, l'indice des ressources a été entièrement revu et conçu sur de nouvelles bases.

5.5.1.1 Conception et

éléments du nouvel indice des ressources 5.5.1.1.1 Conception de base Pour mesurer la capacité financière de chaque canton, le nouvel indice des ressources s'appuie sur l'assiette fiscale agrégée (AFA). L'AFA regroupe, sous la forme d'un indicateur, le revenu imposable et la fortune des personnes physiques ainsi que les bénéfices des personnes morales. Selon ce concept, chaque impôt est finalement perçu sur le revenu du travail ou de capitaux, la fortune ou les bénéfices. La somme de ces valeurs peut donc être qualifiée de potentiel fiscal d'un canton.

E. 47

Cf. DFF; CdC; La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Concrétisation des lignes directrices du 1er février 1996; Berne/Soleure, 1999.

2236 Une caractéristique essentielle de l'indice des ressources réside dans le fait que celui-ci ne peut être influencé par la politique d'imposition cantonale. Du fait que l'indice reflète le potentiel fiscal des cantons, peu importe les instruments et les tarifs que les cantons utilisent pour exploiter réellement ce potentiel. Il appartient aux cantons d'adapter leur politique fiscale de manière optimale à leurs besoins et particularités. 5.5.1.1.2 Les éléments du nouvel indice des ressources Pour l'heure, les éléments de l'AFA ne sont pas encore tous disponibles du fait que les instruments nécessaires à la collecte des données de base statistiques doivent encore être élaborés. Les lacunes à combler sur le plan des données de base sont décrites sous ch. 5.5.1.2. Les données existantes ont néanmoins permis d'établir une projection fiable des valeurs AFA pour tous les cantons (cf. ch. 5.5.1.3). Avant toute chose, il convient cependant d'expliquer en détail le concept de l'AFA. L'AFA englobe trois éléments principaux: 1. Les revenus des personnes physiques Les bases cantonales servant au calcul de l'impôt fédéral direct représentent des valeurs harmonisées des revenus des personnes physiques de tous les cantons. D'après la conception de l'AFA, cette dernière devrait également inclure les revenus soumis à l'impôt à la source. Les bases statistiques requises faisant cependant défaut, ces revenus n'ont pas encore pu être pris en compte dans la projection contenue dans le présent message. Ces données devraient toutefois être disponibles d'ici à l'introduction de l'AFA (cf. ch. 5.5.1.2). A propos de l'imposition du revenu, il importe de signaler la progressivité de l'impôt. C'est ainsi que deux collectivités territoriales qui disposent de revenus moyens identiques mais répartis différemment ne présentent pas le même potentiel d'impôt sur le revenu. Pour reproduire correctement leur potentiel fiscal, il convient de prendre en compte la progressivité de l'impôt. La progressivité indirecte est d'ores et déjà comprise dans les données servant au calcul de l'impôt fédéral direct dans la mesure où différentes déductions ont été opérées. De plus, il y a aussi lieu de tenir compte de la progressivité directe. A cet effet, proposition est faite d'exclure de l'AFA les éléments du revenu imposable inférieurs au seuil d'imposition, fixé actuellement – en vertu de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct – à 23 300 francs pour les personnes mariées. Ce montant est considéré comme un revenu minimal exonéré⁴⁸. A l'échelle nationale, près de 25 % des contribuables possèdent un revenu imposable inférieur à cette valeur limite.

E. 48

A cet égard, il s'agit de considérer que le seuil d'imposition de 23 300 francs, par exemple dans le cas d'une personne mariée ayant seule un revenu, avec deux enfants, domiciliée dans le canton de Zurich, correspond à un revenu brut du travail d'environ 3 750 francs par mois ou 45 000 francs par année. Cf. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant la

base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); Zurich, 2001; p. 12 ss.

2237 2. La fortune des personnes physiques La fortune des personnes physiques englobe également le capital des personnes morales, si bien que celui-ci ne doit pas être pris en compte séparément. Une statistique harmonisée sur la fortune à l'échelon national et conforme à la conception de l'AFA faisant encore défaut actuellement, les valeurs correspondantes utilisées dans ce message ont toutefois dû être établies par extrapolation à l'aide d'estimations économétriques. Cette lacune sera elle aussi comblée d'ici à l'entrée en vigueur de la RPT (cf. ch. 5.5.1.2). Alors que les fortunes des personnes physiques reflètent des volumes, leurs revenus ainsi que les bénéfices des personnes morales reflètent des flux. Dans la mesure où les deux types de valeur ne peuvent pas être additionnés sans autres, il est proposé de corriger à l'aide d'un coefficient les valeurs patrimoniales saisies, de manière qu'elles puissent être prises en compte avec les revenus et bénéfices. L'AFA doit ainsi comprendre uniquement la partie de la fortune qui peut être imposée sans que la valeur intrinsèque de la fortune ne diminue. Signalons à ce propos que le produit de la fortune (en particulier les paiements d'intérêts et de dividendes) est déjà compris dans l'AFA comme revenu ou bénéfice. Seul doit ainsi être inclus l'accroissement de la fortune auquel correspond le coefficient. Dans le présent message, le coefficient a été fixé à 0,016. Par conséquent, une fortune de 100 francs (volume) correspond à une base d'imposition du revenu ou du bénéfice de 1 fr. 60 (flux).

3. Les bénéfices des personnes morales Les bénéfices des personnes morales forment le pendant des revenus des personnes physiques. Tant les revenus que les bénéfices constituent des valeurs de flux qui peuvent être additionnées sans problème. Dans le cas des bénéfices des personnes morales également, les bases de calcul de l'impôt fédéral direct formellement harmonisées peuvent être utilisées. Afin de pouvoir les intégrer à l'AFA, ces bénéfices doivent néanmoins faire l'objet de deux corrections: – Pour éviter des comptages à double, les revenus nets de participations sont déduits des bénéfices imposables. Cet ajustement est désigné première correction de holding. – Une seconde correction de holding est nécessaire pour tenir compte de l'imposition plus faible des bénéfices de sociétés de holding et de gestion par rapport à d'autres sociétés. Pour reproduire correctement le potentiel fiscal d'un canton, une prise en compte de la totalité des bénéfices des sociétés de holding et de gestion dans l'AFA ne se justifie pas. Seul un facteur déterminé (facteur de ces bénéfices doit par conséquent être intégré. Les données disponibles actuellement ne permettent pas encore de déterminer le coefficient. Dans l'impôt, on ne tiendrait toutefois pas compte des privilèges dont doivent bénéficier certaines sociétés en vertu de l'art. 28 de la loi fédérale du 14 décembre 1990/49 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons

E. 49

RS 642.14

2238 et des communes. C'est pourquoi un mécanisme de correction ad hoc a dû être introduit pour les besoins du présent message. Selon ce mécanisme, les produits effectifs de l'impôt sont pris en compte à raison de 70 % et les produits potentiels à raison de 30 % avant d'être agrégés dans le cas des cantons dont le rendement fiscal potentiel est plus élevé que le rendement effectif. Les valeurs agrégées font ensuite l'objet d'une extrapolation fondée sur un taux d'imposition moyen déterminant les bases de calcul de l'impôt pour les

personnes morales. Ces bases peuvent finalement être complétées par les bases applicables aux personnes physiques (revenu et fortune) pour former l'AFA. En vue de l'introduction de la RPT, les bases statistiques en matière d'imposition des personnes morales seront toutefois améliorées. Une procédure d'annonce visant à identifier séparément les bénéfices des sociétés de holding et de gestion ainsi que les bénéfices des autres sociétés sera introduite (cf. ch. 5.5.1.2). Par la suite, le β pourra être déterminé. La figure 5.2 représente sous forme graphique la composition de l'AFA. Les revenus des personnes physiques ainsi que les bénéfices des sociétés d'exploitation non privilégiées seront entièrement intégrés à l'AFA. Pour ce qui est des fortunes des personnes physiques et des bénéfices des sociétés de holding et de gestion, seuls les α et β seront pris en compte.

2239 Composition de l'assiette fiscale agrégée (AFA) Figure 5.2 L'AFA d'un canton peut également être exprimée à l'aide de la formule suivante: E Somme des revenus imposables des personnes physiques (déduction faite des premiers 23 300 francs, sans les répartitions intercantionales de l'impôt et complétée par les revenus soumis à l'impôt à la source) Rendement de la fortune, sans les intérêts ni les dividendes V Total des fortunes des personnes physiques G Somme des bénéfices des personnes morales fiscalement non privilégiées (sans les répartitions intercantionales de l'impôt) $H1$ Total des bénéfices de participation (première correction de holding) Facteur de correction servant à chiffrer le privilège fiscal pour les sociétés de holding et de gestion (seconde correction de holding) $H2$ Somme des bénéfices des sociétés de holding et de gestion (sans les répartitions intercantionales de l'impôt) B Population résidante moyenne 5.5.1.2 Optimisation de l'indice des ressources d'ici à l'introduction de la RPT Actuellement, les données nécessaires à l'établissement de l'AFA ne sont pas encore toutes disponibles, si bien que l'AFA repose encore en partie sur des extrapolations. C'est pourquoi la Conférence suisse des impôts, l'Administration fédérale des contributions et l'Office fédéral de la statistique ont été chargés d'élaborer les bases statistiques manquantes d'ici à 2006, de sorte que les données requises seront disponibles lors de l'introduction de la RPT (cf. tableau 5.5). $B \cdot H \cdot H \cdot G \cdot V \cdot E$
 $ASG \cdot 2 \cdot 1 \cdot + \cdot - \cdot + \cdot + = \beta \cdot \alpha$

2240 Lacunes statistiques de la saisie de l'AFA, à combler d'ici à 2006 Tableau 5.5 Objet Données à saisir Répartitions de l'impôt Revenus des personnes physiques Revenus soumis à l'impôt à la source Fortunes des personnes physiques Statistique nationale sur la fortune en vue de la vérification du facteur Bénéfices des personnes morales Saisie distincte des bénéfices des sociétés de holding et de gestion ainsi que des autres sociétés d'exploitation, en vue de déterminer le β Le Conseil fédéral souligne que les bases statistiques mentionnées devront dans tous les cas être disponibles en vue de l'introduction de la RPT. En d'autres termes, une mise en application de la réforme sans solides données de base n'entre pas en ligne de compte. Un autre aspect concerne l'actualité des données utilisées. Actuellement, une partie des données se réfère à la période de calcul de l'impôt 1993/1994, si bien que l'AFA perd de sa valeur significative. L'introduction de la taxation annuelle avec calcul de l'impôt selon le revenu acquis dans tous les cantons permettra cependant de réduire ce décalage à trois à quatre ans d'ici à l'introduction de la RPT. 5.5.1.3 Les résultats de l'indice des ressources établi par extrapolation En raison des lacunes précitées qui caractérisent la base de données statistiques fiscales, l'indice des ressources présenté dans ce message se fonde en partie sur des données estimées et obtenues par extrapolation. Dans une première phase, il a fallu estimer les éléments manquants de l'AFA par un procédé

économétrique⁵⁰. Il s'agit des éléments suivants: – les potentiels d'impôt sur la fortune des cantons, ■■■■■■■■■■ ■ ■ ■ , – les bénéficiaires des personnes morales, ■■■■■■■■■■ ■ ■ ■ . Toutes les données nécessaires étaient donc disponibles même si elles ne portaient pas toutes sur la même période de calcul. Les valeurs AFA destinées au calcul des potentiels d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques concernaient la période de calcul 1995/1996, alors que les valeurs AFA des potentiels d'impôt sur les bénéficiaires des personnes morales se référaient à la période de calcul 1993/1994. Aussi tous les éléments AFA ont-ils été, dans une deuxième phase, déterminés par extrapolation pour la période 1998/1999. L'indice des ressources pouvant être présenté aujourd'hui repose ainsi sur des données le plus actuelles possible, et les éléments qui le composent se réfèrent à la même période de calcul.

E. 50

– 3 300 7 491 138 AI 2 300 1 302 6 202 3 810 257 SG – 5 500 7 839 886 – 8 300 – 5 075 – 11 GR 10 700 15 723 1 150 400 27 973 150 AG 4 100 46 833 7 270 892 59 095 111 TG 10 000 13 826 4 618 1 555 29 999 133 TI 18 000 26 318 4 056 – 108 48 266 158 VD – 32 600 – 20 760 – 2 148 – 2 500 – 58 008 – 96 VS 8 600 29 754 205 – 100 38 459 141 NE 12 000 – 1 780 – 228 998 10 990 67 GE – 31 000 – 25 042 – 1 109 – 571 – 57 722 –146 JU 12 000 7 245 703 1 460 21 408 311 (FL) (3 002) (–105) (2 897) Total +/-179 800 +/-248 417 +/-30 420 +/-22 747 +/-481 384 Remarques: (+) = charge; (-) = allègement; (+/-)= total des charges et des allègements a Estimation pour l'exercice 1996 b Extrapolation fondée sur les nombres d'étudiants en 2000/2001 et sur les contributions convenues pour 2001/2002 c Extrapolation fondée sur les nombres d'étudiants en 2000 et sur les contributions convenues pour 2001/2002 d Estimation pour l'exercice 1996

2363 Estimation des indemnités futures découlant de la compensation intercantonale des charges (en milliers de francs) Tableau 7.5 Cantons Transports publics en agglomération urbaine Institutions culturelles d'importance suprarégionale Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées Total des indemnités futures En francs En francs par habitant ZH – 19 000 – 24 000 – 11 271 – 54 271 –45 BE – 2 200 – 1 300 – 9 555 – 13 055 –14 LU – 1 800 – 2 000 – 300 – 4 100 –12 UR 100 300 219 619 18 SZ 2 500 2 800 728 6 028 48 OW 500 600 365 1 465 46 NW 1 200 1 000 1 216 3 416 93 GL 300 600 1 463 2 363 62 ZG 2 000 3 200 382 5 582 58 FR 1 900 2 000 1 190 5 090 22 SO 1 500 4 500 1 015 7 015 29 BS — – 7 000 – 9 000 – 16 000 –83 BL — 1 200 1 130 2 330 9 SH 1 200 1 000 468 2 668 36 AR 1 200 2 200 – 1 707 1 693 32 AI 100 200 185 485 33 SG – 3 100 – 4 000 7 152 52 0 GR 300 1 400 5 178 6 878 37 AG 11 600 14 000 3 232 28 832 54 TG 2 000 4 000 6 314 12 314 54 TI — — – 317 – 317 – 1 VD 2 900 2 800 754 6 454 10 VS 500 500 39 1 039 4 NE 1 000 600 1 581 3 181 19 GE – 5 000 – 5 000 – 837 – 10 837 –27 JU 300 400 376 1 076 16 Total +/-31 100 +/-43 300 +/-32 987 +/-107 387

Remarque: (+) = charge; (-) = allègement; (+/-)= total des charges et des allègements Cinq cantons fournisseurs de prestations, soit Bâle-Ville, Genève, Zurich, Berne et Lucerne, obtiennent des améliorations substantielles, alors que 17 cantons bénéficiaires de prestations, se répartissent les charges à un degré variable. Pour les cantons de Saint-Gall, du Tessin, du Valais et de Vaud les charges et les allègements sont du même ordre de grandeur. 7.2.2 Réduction des disparités Dans l'examen ci-après des conséquences de la RPT sur la réduction des disparités, il convient de tenir compte du fait que les résultats dépendent de manière déterminante des projections effectuées. Si, dans le cadre de la péréquation horizontale des ressources, les cantons à fort potentiel de ressources étaient

sollicités davantage que ne le prévoit le présent message, les disparités se réduiraient plus fortement. Il en serait de même si la Confédération consacrait davantage de moyens financiers à la péréquation verticale des ressources. C'est toutefois la péréquation horizontale des ressources qui aurait l'effet péréquatif le plus marqué. En effet, la péréquation verticale des ressources procure davantage de moyens financiers aux cantons à faible

2364 potentiel de ressources sans toucher les cantons à fort potentiel de ressources, tandis que la péréquation horizontale des ressources entraîne une redistribution directe, des cantons à fort potentiel de ressources vers les cantons à faible potentiel de ressources. Pour une analyse complète de l'évolution des disparités cantonales en matière de capacité financière et de charge fiscale, il y a lieu de prendre aussi en considération les effets de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques et de la compensation des cas de rigueur. Il est vrai que la réduction des disparités ne fait pas partie des objectifs directs de la RPT. Les deux formes de compensation de charges visent à indemniser les cantons de montagne et les cantons-centres et la compensation des cas de rigueur est une aide transitoire, toutefois elles influent l'évolution des disparités cantonales, d'autant plus que les deux formes de compensation des charges sont dotées de 550 millions et que le fonds de compensation des cas de rigueur l'est de 428 millions, ce qui représente des montants notables.

7.2.2.1 Réduction des différences de capacité financière L'augmentation de l'efficacité du système de péréquation constitue un des trois objectifs prioritaires de la RPT. Il s'agit de réduire les différences de capacité financière des cantons ainsi que les disparités de charge fiscale (cf. ch. 1.1.7). La question de savoir si et dans quelle mesure cet objectif peut être atteint fait l'objet de l'analyse ci-après, qui porte sur les effets des instruments de péréquation suivants: – la péréquation horizontale des ressources (dotée d'un capital de 1 milliard, conformément aux calculs selon le modèle retenu) – la péréquation verticale des ressources (dotée d'un capital de 1,4 milliard, conformément aux calculs selon le modèle retenu) – la compensation par la Confédération des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou à des facteurs socio-démographiques (la dotation se montant dans les deux cas à 275 millions, conformément aux calculs selon le modèle retenu) – la compensation des cas de rigueur (dotée d'un capital de 428 millions, conformément aux calculs selon le modèle retenu)

2365 Conséquences de la RPT sur la capacité financière des cantons (conformément aux calculs selon le modèle RPT) Tableau 7.6 Cantons Indice des ressources avant les paiements péréquatifs (1998/1999) Paiements péréquatifs selon la RPT, en % du potentiel de ressources Indices des ressources après les paiements péréquatifs selon la RPT Indices des ressources après les paiements péréquatifs selon le système actuel

Canton	Indice avant	Différence	Indice après	Indice actuel
ZH	146.7	-4.3%	140.4	140.8
BE	71.1	18.8%	84.5	80.7
LU	74.7	13.0%	84.3	80.1
UR	69.5	24.7%	86.7	82.4
SZ	119.2	-2.1%	116.7	110.2
OW	72.9	23.8%	90.3	86.5
NW	136.9	-3.8%	131.7	132.6
GL	98.3	3.1%	101.3	95.7
ZG	238.0	-8.7%	217.3	221.2
FR	71.3	22.1%	87.1	82.6
SO	74.5	12.5%	83.8	76.3
BS	144.1	-2.7%	140.2	133.2
BL	110.4	-1.4%	108.9	106.6
SH	89.3	2.3%	91.3	87.6
AR	89.8	14.8%	103.2	97.6
AI	79.7	15.1%	91.7	85.7
SG	82.5	6.5%	87.7	85.8
GR	96.2	8.8%	104.6	102.1
AG	90.6	1.6%	92.1	90.1
TG	71.8	16.1%	83.4	74.5
TI	79.9	9.5%	87.4	83.2
VD	93.6	5.6%	98.9	94.5
VS	57.8	46.8%	84.9	77.1
NE	82.4	16.6%	96.1	93.8
GE	136.3	-2.1%	133.4	129.0
JU	65.2	35.3%	88.1	85.0
Suisse	100.0	-3.7% / +2.6% ^b	100.0	100.0

100.0 Ecart type 38.2

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.