

**Consultation de la Confédération sur le
programme de consolidation 2011-2013 (PCO 11/13)
et sur la mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération**

Prise de position du 25 juin 2010

Résumé

Quant au principe, il est indiscutable que le budget fédéral doit respecter les règles du frein à l'endettement. Des déficits structurels de la Confédération ne sont ni admis ni supportables à long terme. Il est donc indispensable de prévoir des mesures visant à empêcher ces déficits. Il est finalement aussi très important pour les cantons que le budget fédéral soit équilibré, raison pour laquelle les efforts de la Confédération sont généralement approuvés.

Concernant le programme de consolidation 2011-2013 des finances fédérales (PCO 11/13) et le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération (réexamen des tâches), il convient de formuler plusieurs réserves au sujet de la procédure et des contenus:

- Les conditions légales pour raccourcir le délai de réponse à la consultation à 6 semaines seulement ne sont pas remplies du point de vue des cantons. Toutes les mesures du réexamen des tâches devront être soumises aux cantons dans le cadre d'une procédure de consultation ordinaire.*
- Compte tenu des données financières les plus récentes de la Confédération et de la reprise économique plus forte que prévue, il convient de reconsidérer la nécessité du CPO 11/13 quant à son ampleur. Les cantons attendent du Conseil fédéral qu'il tienne sa promesse.*
- L'urgence et les délais de réponse trop courts auraient pu être évités en séparant le CPO 11/13 du réexamen des tâches. C'est pourquoi les cantons exigent que la Confédération qu'elle renonce dans le cadre du CPO 11/13 à toutes les mesures qui relèvent du réexamen des tâches. Le budget 2011 peut encore s'inscrire dans le régime d'endettement autorisé.*
- Les cantons exigent de pouvoir participer assez tôt au programme de réexamen des tâches. La Confédération doit notamment associer très tôt les cantons à la définition de la stratégie à long terme et des taux de croissance correspondants dans les domaines de tâche qui les touchent directement.*
- Du point de vue des cantons, il est erroné de déjà reconsidérer, deux ans seulement après l'introduction de la RPT, la répartition des tâches entre Confédération et cantons. Il convient donc de renoncer à toute réduction dans les tâches communes et de réaliser en priorité les mesures qui relèvent du seul domaine de la Confédération.*

Par le passé, la Confédération a notamment déjà engendré un excédent de charges de près d'un demi-milliard de francs pour les cantons dans le cadre du programme de stabilisation de 1998. A cette époque, les cantons avaient accepté de supporter ce surplus de charges parce que la Confédération avait promis de le compenser lors de l'introduction de la RPT par un engagement financier plus important. Or, la Confédération n'a tenu sa promesse que partiellement.

Les cantons exigent donc une fois encore avec insistance la correction des CHF 100 millions qui manquent aux cantons chaque année en raison du non-respect de la neutralité budgétaire dans le cadre de la RPT. A ce titre, il faut prévoir d'augmenter de CHF 100 millions par année les contributions futures de la Confédération comme aussi de compenser rétroactivement 4 x CHF 100 millions pour les années 2008 à 2011.

1. Remarques générales

Du point de vue des cantons, une appréciation détaillée du PCO 11/13 et du réexamen des tâches implique de considérer ces projets dans un contexte de politique budgétaire plus large. Les budgets des cantons, tout comme celui de la Confédération, se trouvent actuellement sous forte pression. La plupart des cantons se sont également dotés de freins au déficit et de freins à l'endettement, parfois avec des mécanismes de sanction plus sévères que ceux de la Confédération. En même temps, plusieurs décisions prises au niveau fédéral ont des conséquences politico-financières graves pour les cantons. D'un côté, les réformes fiscales de la Confédération grèvent les cantons. La 2^e réforme de l'imposition des entreprises (pertes à court terme jusqu'à CHF 850 mio au maximum) et les mesures immédiates visant à supprimer la discrimination fiscale qui touche les couples mariés (pertes de CHF 110 mio) ont conduit à une diminution considérable des recettes des cantons. Les réformes relatives à la compensation de la progression à froid et à l'imposition des familles, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2011, engendreront des pertes supplémentaires de l'ordre de CHF 100 mio. La 3^e réforme de l'imposition des entreprises planifiée risque d'alourdir encore le budget des cantons. Si les cantons sont prêts à assumer leur rôle dans cette politique fédérale, ils refusent de participer à l'exercice d'assainissement financier de la Confédération qui en résulte en payant une deuxième fois la facture.

D'un autre côté, avec la réforme du financement des hôpitaux et des soins, les cantons vont également devoir faire face à d'importantes charges financières supplémentaires évaluées à plusieurs centaines de millions de francs. Outre le domaine de la santé, les transports (p. ex. le trafic d'agglomération) vont également présenter des dépenses croissantes dans les années à venir. La réforme de la taxe sur la valeur ajoutée, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, entraîne des dépenses supplémentaires pour les cantons et les communes du seul fait déjà de l'augmentation du taux en faveur de l'AI au 1^{er} janvier 2011 et ce, sans apporter aucun changement de système dans la réduction de la déduction de l'impôt préalable. Selon la conception de la partie B de la réforme de la TVA, de nouvelles charges sont à craindre. Ces charges structurelles ont pratiquement exclusivement été imposées aux cantons par la Confédération. L'activisme développé actuellement par la Confédération, avec pour corollaire des conséquences financières massives sur les budgets cantonaux, constitue pour les cantons un enjeu majeur. En outre, les cantons ne peuvent se défendre de l'impression que la Confédération a tendance à mettre aux oubliettes les principes de la RPT.

Le moratoire sur les dépenses, à titre de premier pilier de la stratégie d'assainissement, reste prioritaire pour les cantons. Il convient d'accorder davantage la priorité à l'accomplissement des tâches actuelles par rapport à toute nouvelle tâche. La Confédération ne saurait non plus surcharger les cantons avec des nouvelles tâches ou extension de tâches existantes. Les cantons exigent en outre que la Confédération remplisse en premier lieu et en priorité ses obligations actuelles au niveau des tâches communes ou des tâches qu'elle a reprises des cantons dans le cadre de la RPT. Il en résulte que les cantons attendent du Conseil fédéral qu'il réponde par la négative aux interventions parlementaires qui entraînent d'importantes dépenses supplémentaires pour les cantons, comme il le prévoit aussi pour son budget. Il faut aussi constater avec inquiétude que, dans de nombreux domaines, de nouvelles tâches sont décidées au niveau fédéral avec financement de départ mais sans financement à long terme. Ceci augmente la pression sur les cantons pour qu'ils combler le fossé, ce qui, au bout de compte, revient à transférer les charges. Une politique financière insuffisamment coordonnée avec les cantons ternit la confiance dans la Confédération en tant que partenaire fiable, confiance qui est indispensable à la collaboration confédérale.

Dans ce contexte, les cantons formulent plusieurs exigences fondamentales exposées ci-après:

2. Respect du délai de consultation ordinaire

Bien qu'on puisse comprendre la volonté d'aller rapidement de l'avant en vue du processus budgétaire de la Confédération, il n'est pas concevable du point de vue des cantons que le PCO 11/13 et la mise en œuvre du réexamen des tâches, avec leurs projections à long terme, s'écartent de la procédure de consultation écrite ordinaire. Les deux projets (PCO et réexamen des tâches) ont d'importantes conséquences financières pour les cantons. Leur élaboration a signifié un effort laborieux pour les offices fédéraux. Les cantons ont le droit d'être entendus dans une procédure ordinaire. Le délai de consultation serré rend difficile voire même impossible toute analyse approfondie et sérieuse des mesures complexes prévues par la Confédération. Pour les échéances, il convient également de considérer le fait que, au niveau cantonal, plusieurs départements sont concernés et que la consultation implique en conséquence un procédé interdépartemental.

La loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061) prévoit une procédure de consultation ordinaire avec un délai de réponse de trois mois. Et ce délai doit être prolongé en conséquence pour des projets dont la teneur est particulièrement exigeante et/ou dont le volume est supérieur à la moyenne. Raccourcir le délai minimal légal n'est pas admis. Le délai de consultation pour le projet en question ici court du 14 avril 2010 au 28 mai 2010, soit six semaines. Les raisons invoquées pour raccourcir le délai de consultation ne sont pas pertinentes car il ne s'agit en l'occurrence ni d'une urgence ni d'une situation exceptionnelle au sens de la loi. Les conditions légales pour raccourcir le délai de consultation ne sont donc pas remplies. Ce qui est spécialement inacceptable, c'est l'intention de la Confédération de mettre en consultation également par voie d'urgence les mesures à plus long terme prévues dans le rapport sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches.

Toutes les mesures liées au réexamen des tâches doivent être soumises aux cantons dans le cadre de la procédure de consultation ordinaire. Pour les procédures de consultation futures, les cantons exigent le respect inconditionnel du délai de trois mois prévu par la loi fédérale.

3. Vérification de la nécessité et de l'ampleur du PCO 11/13

Des finances fédérales saines sont de l'intérêt des cantons. L'instrument central de la gestion budgétaire de la Confédération est le frein à l'endettement. Depuis son introduction en 2003, ce dernier fixe le cadre nécessaire pour consolider les finances fédérales. Le respect du frein à l'endettement exige de compenser les comptes de la Confédération sur le cycle conjoncturel et d'éviter des déficits structurels.

En principe, le besoin de consolider le budget fédéral, tel qu'il ressort du fonctionnement du frein à l'endettement, n'est pas contesté. Néanmoins se pose la question de savoir dans quelle mesure cet objectif est encore de mise au vu des dernières données financières et de la reprise économique plus forte que prévue. Pour l'année de référence 2010, la planification du PCO 11/13 se fonde encore sur une croissance du PIB de +0.7%. Les dernières estimations du Groupe d'experts de la Confédération en matière de prévisions économiques tablent en mars 2010 déjà sur une croissance réelle du PIB de +1,4%.

Raison pour laquelle les cantons estiment que la nécessité et l'ampleur du PCO 11/13 - tel que prévu par le troisième pilier de la stratégie d'assainissement, présenté dans le dossier de consultation – doivent être reconsidérées et adaptées en juin 2010.

4. Abandon intégral des mesures du réexamen des tâches dans le cadre du PCO 11/13

Il y a enchevêtrement et interaction étroites entre le PCO 11/13 et le réexamen des tâches. Le programme de réexamen des tâches est plus global et plus efficace sur la durée. Le PCO 11/13 contient au contraire quelques mesures à mettre en œuvre à court terme. Les mesures rapidement applicables du réexamen des tâches sont reprises comme éléments constitutifs du PCO 11/13. Ainsi, certaines coupes essentielles auront été opérées auparavant avant même que le programme de réexamen des tâches ait pu être débattu de manière définitive. Cette démarche n'est pas acceptable aux yeux des cantons et doit être refusée.

L'urgence et les délais de consultation serrés pourraient être évités si on séparait le PCO du réexamen des tâches. Ainsi, moyennant des instructions claires de la Confédération en matière budgétaire, l'année 2011 pourrait se concevoir comme répondant aux règles relatives à l'endettement. Il resterait assez de temps pour élaborer et discuter les mesures à moyen et à long terme. Il convient donc de reconsidérer le calendrier et l'ampleur du PCO 11/13 avant tout pour la partie des mesures anticipées tirées du réexamen des tâches.

Dans ce contexte, les cantons exigent que toutes les mesures reprises du programme de réexamen des tâches soient retirées du PCO 11/13 et soient traitées selon la procédure ordinaire dans le cadre du réexamen des tâches. Les autres mesures du PCO 11/13 ayant des incidences à court terme peuvent être réalisées selon le calendrier prévu. La plupart de ces mesures peuvent être mises en œuvre par la Confédération elle-même dans le cadre de la planification financière.

5. Participation précoce des cantons au programme de réexamen des tâches

Le réexamen des tâches est un catalogue comportant au total 80 mesures individuelles. Le principal élément de pilotage de cet exercice sont les taux de croissance visés pour les différents domaines de tâche, présentés dans le rapport sur la mise en œuvre du programme. La présente consultation est la première occasion qui est donnée de discuter publiquement de ces points-clés du réexamen des tâches. Mais la procédure choisie à cet effet n'est aucunement satisfaisante du point de vue des cantons. Il est profondément regrettable que ces taux de croissance n'aient pas fait l'objet d'un débat public bien plus tôt. Ils ont déjà été fixés il y a quelque temps au sein de l'administration fédérale mais n'ont jamais été mis en consultation. Ils n'ont donc aucune assise démocratique. Or les cantons estiment que c'est justement ces taux qui requièrent une discussion, laquelle aurait un impact considérable sur le réexamen des tâches et, parallèlement, remettrait en question une partie du programme de consolidation.

Dans ce contexte, les cantons exigent la participation précoce des cantons au programme de réexamen des tâches. La Confédération doit notamment associer les cantons à la définition de la stratégie à long terme et des taux de croissance correspondants dans les domaines de tâche qui touchent directement les cantons. Dans certains grands secteurs tels que la prévoyance sociale et l'éducation, des taux de croissance visés relativement élevés, de 4,4% et 4,5%, sont prévus. Il en résulte des effets de compression à l'intérieur du budget fédéral. Mais d'autres domaines importants (p. ex. transports) se voient privés de moyens en conséquence ou alors contraints à des mesures d'économie. En outre, le budget fédéral dispose d'une multitude de fonds et de financements spéciaux à affectation déterminée. Ceci restreint par avance les possibilités de tenir compte dans le cadre du budget et de la planification financière de la structure des dépenses pour d'autres nouvelles priorités. Le réexamen des tâches doit donc faire l'objet d'un débat de fond, notamment dans les domaines qui concernent directement les cantons.

6. Abandon de coupes dans les tâches communes

Même après la mise en œuvre de la RPT, il existe encore de nombreuses tâches communes entre la Confédération et les cantons. En règle générale la Confédération édicte de nombreuses prescriptions de détail qui restreignent inutilement la marge de décision des cantons et empêchent une affectation efficace des moyens financiers. Ces conventions sont en partie tellement détaillées et compliquées qu'elles finissent par devenir une forme d'aide liée à un objet particulier. Cela contredit l'idée de base de la RPT selon laquelle, pour les tâches restées communes, la Confédération se retire pour ne jouer qu'un rôle stratégique tandis que les cantons assument davantage le côté opérationnel. Le potentiel d'efficacité de la RPT n'est donc pas suffisamment exploité. Les cantons attendent en outre de la Confédération qu'elle détermine ces gains en efficacité pour tous les domaines de tâche relevant de la RPT et les inclue dans le réexamen des tâches. Cela correspond au mandat confié au Conseil fédéral par la transmission du postulat Maissen (08.3347 - Gains d'efficacité grâce à la répartition des tâches).

Selon le projet du Conseil fédéral présenté en automne 2009, les mesures du réexamen des tâches à réaliser à court terme ne devraient entraîner aucun report de charges sur les cantons. Cette condition doit être respectée sans exception. Néanmoins, sous la forme proposée, les mesures peuvent de fait conduire à des reports de charges, et notamment dans pratiquement toutes les tâches communes Confédération-cantons (p. ex. égalité des chances pour les hautes écoles, protection du paysage/conservation des monuments historiques, relèvement de la demande minimale dans le transport régional des voyageurs, économie forestière, protection des eaux, conseil aux exploitations agricoles, Haras national suisse, prestations complémentaires AVS/AI, octroi de cautionnements au TRV, indemnisation J+S, subventions PC, campagnes de formation professionnelle). Dans ces domaines, les cantons sont liés à court terme au niveau de prestation donné et ne peuvent pas simplement se défaire de l'obligation d'accomplir une tâche en particulier.

En même temps, on constate une tendance de la Confédération à initier des nouvelles tâches via des financements de départ avec participation des cantons pour ensuite, peu après, se retirer du projet et finalement laisser aux cantons toute la responsabilité du financement. Si la Confédération attend des prestations constantes pour l'accomplissement d'une tâche commune, elle ne peut réduire unilatéralement son financement ou le supprimer. Les obligations de financement fixées dans la loi doivent être respectées par la Confédération. Sinon, la base légale correspondante devrait être adaptée. Même en l'absence de report de charges et en donnant la possibilité aux cantons de réduire également leur engagement ou de compenser la perte des fonds fédéraux, il existe pour certaines tâches une pression politique sur les cantons qui les forcent à parer aux prestations réduites de la Confédération.

Du point de vue des cantons, il est faux de vouloir redéfinir déjà deux ans seulement après l'introduction de la RPT la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le cadre du PCO 11/13, même si le processus est moins juridico-structurel que quantitatif et pratique. Il faut dès lors renoncer à toute réduction qui touche des tâches communes et réaliser en priorité les mesures qui relèvent du seul ressort de la Confédération.

7. Compensation de la neutralité budgétaire dans le cadre de la RPT

Par le passé, la Confédération a déjà engendré un surplus annuel de charges de près de 500 mio pour les cantons dans le cadre du programme de stabilisation de 1998. A cette époque, les cantons avaient été d'accord de supporter ce surplus de charges parce que la Confédération avait promis de le compenser par un engagement financier plus important lors de l'introduction de la RPT. Pourtant, la Confédération n'a tenu son engagement écrit qu'à

hauteur de la compensation des cas de rigueur (CHF 244 mio), soit dans une mesure insuffisante.

La Confédération a souvent associé la RPT à des mesures d'économies et d'assainissement, sans toutefois en tirer les conséquences financières et compenser par une adaptation du volume des transferts le surplus de charges supporté antérieurement par les cantons. C'est pourquoi il est aujourd'hui impératif, d'une part, d'exclure tout surplus de charges des cantons et, d'autre part, de compenser l'écart, considérable du point de vue des cantons, par rapport à la neutralité budgétaire RPT 2008.

Dans ce contexte, les cantons exigent à ce stade une fois encore avec insistance la correction des CHF 100 millions qui manquent aux cantons chaque année en raison du non-respect de la neutralité budgétaire dans le cadre de la RPT. A ce titre, il faut prévoir d'augmenter de CHF 100 millions par année les contributions futures de la Confédération comme aussi de compenser rétroactivement 4 x CHF 100 millions pour les années 2008 à 2012.

Annexe: Remarques sur certaines mesures du réexamen des tâches

Les remarques ci-après se réfèrent aux mesures du programme de réexamen des tâches qui ont été intégrées dans le PCO 11/13.

1. Diverses mesures au sein du DFJP

Restrictions sur les projets pilotes en matière d'exécution des peines et mesures

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	1,0	1,3	1,3

La mesure a pour conséquence que seules les demandes déjà déposées et en partie déjà approuvées peuvent encore être financées. Les nouvelles demandes ne seront admises que si des coupes sont réalisées sur certains projets déjà garantis. Les projets qui portent sur des essais pilotes dans le domaine de l'exécution des peines et mesures mobilisent généralement beaucoup de personnel et sont en conséquence onéreux. Ils sont dès lors planifiés sur des périodes qui vont de un an à plusieurs années. Dans ces circonstances, il n'est pas réaliste de procéder à des coupes au milieu d'un projet sans en compromettre son déroulement voir le condamner définitivement. De fait, la réduction du crédit et de fait le moratoire de trois ans auraient des incidences sur le financement de nouveaux projets pilotes.

Vu la sur-occupation des prisons et les débats actuels sur une révision de la partie générale du Code pénal suisse concernant les types de peine, ce moratoire arrive à un moment pour le moins inopportun. En outre, il touche un domaine politiquement très important. L'exécution des peines est fortement tributaire des évolutions sociétales et doit être constamment adapté à l'actualité des besoins et des constats si l'on veut offrir aux détenu-e-s qui arrivent au terme de leur peine ou mesure des perspectives personnelles et professionnelles qui minimisent le risque de récidive.

Dans la mesure où il n'est pas envisageable d'introduire de nouvelles formes d'exécution sans essais pilotes préalables, le gel prévu sur le financement couperait court à la dynamique des réformes nécessaires ou impliquerait un report des coûts sur les cantons. Il convient donc de renoncer à cette mesure.

2. Diverses mesures au sein du DDPS

Réduction des subventions dans le domaine de la protection civile (constructions protégées)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	0,7	0,7	1,0

Les allègements planifiés sur le compte de la protection civile entraineraient un retard dans l'équipement des constructions protégées. Le comité Télématique, qui réunit des représentants de la Confédération et des cantons, penche actuellement sur la question de savoir comment la Confédération et les cantons communiqueraient en cas de panne d'électricité. Il ressort clairement de ces travaux que le système POLYCOM, en tant que réseau radio sécurisé de Suisse, est d'importance capitale en cas de panne de courant. L'Organe de direction pour la sécurité de la Confédération, qui s'occupe des planifications en amont, arrive à la même conclusion dans le cadre de son scénario "Panne d'électricité". Ces constats en matière de sécurité se voient ainsi contredits si des économies sont réalisées justement là où les besoins sont les plus grands.

3. Formation

Réductions dans le domaine EPF

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan fin. du 19.08.2009 (en mio).	14,0	14,0	14,0

La mesure va à l'encontre de l'enjeu national qu'est de renforcer le domaine de la formation et de la recherche avec des retombées négatives sur la collaboration entre les hautes écoles.

Réduction des contributions liées à des projets selon la LAU

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan fin. du 19.08.2009 (en mio).	-	13,4	13,4

La mesure réduira les ressources allouées aux universités, pousse les cantons à une concurrence très (trop?) vive et les incite à ajuster leurs aides à la diminution des ressources fédérales.

Suppression des contributions à l'égalité des chances pour les hautes écoles spécialisées

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	2,3	2,3	2,3

Ces contributions sont supprimées au motif que la représentation équitable des sexes parmi les étudiants, le corps intermédiaire, les enseignants ainsi que le personnel administratif et technique serait atteinte. Or, cette appréciation n'est pas pertinente du point de vue cantonal. Dans le corps étudiant, les femmes ne sont encore que 6% dans la branche technique ; elles sont 23% en architecture, construction, planification. En même temps, les hommes sont sous-représentés dans les branches travail social (25%), psychologie appliquée (24%), linguistique appliquée (17%) et santé (14%). De même, au niveau professoral, l'égalité est loin d'être atteinte: 7% des femmes en technique/IT, 20% en chimie/science de la vie mais aussi 26% d'hommes dans les professions de la santé.

En outre, il serait indiqué en l'occurrence de coordonner cette mesure avec le domaine universitaire dans lequel des moyens supplémentaires sont aussi proposés pour 2010 et les années suivantes. L'inégalité de traitement des universités et d'autres établissements de formation (hautes écoles spécialisées, formations professionnelle supérieure et formation professionnelle de base) est problématique pour les cantons. Le programme d'action de la Confédération pour l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les hautes écoles est en cours. Pour la période entre 2008 et 2011, les hautes écoles spécialisées ont développé, moyennement un gros engagement, leurs propres programmes, ont initié des projets et ont engagé du personnel en conséquence. La Confédération est responsable du pilotage stratégique global du programme, alors que les hautes écoles spécialisées y participent avec leurs programmes d'action. Pour la planification et la réalisation de ces programmes, les HES dépendent du soutien de leurs coordinateurs à l'égalité. Ces postes sont financés actuellement pour moitié par la Confédération.

La mesure constitue de fait un transfert de charges vers les cantons à moins que ces derniers et leurs hautes écoles ne renoncent à leurs efforts en la matière.

4. Prestations complémentaires AVS/AI

Part fédérale réduite car nouvellement fixée sur la base des données du mois d'avril

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	13,0	13,0

En admettant que la part des prestations complémentaires cofinancée par la Confédération et les coûts liés à la maladie à l'invalidité que les cantons doivent financer à eux seuls évoluent à peu près de manière identique, les représentants experts de la Confédération et des cantons ont convenu de procéder aux décomptes sur la base des chiffres du moins de décembre de l'année précédente. Les cantons prennent acte avec intérêt du fait que la Confédération confirme désormais aussi que la dynamique des coûts dans le domaine Home+PC est plus élevée que dans le domaine de la garantie du minimum vital. Il s'agira d'en tenir compte en conséquence lors de la prochaine évaluation générale de la RPT.

La mesure proposée entraîne un report unilatéral au détriment des cantons, sans considération de la dynamique de tous les autres domaines de la RPT. Les affirmations qui figurent dans le rapport ne sont pas acceptables. Considérant le contexte global de la RPT, les cantons jugent cette adaptation totalement inadéquate à l'heure actuelle. Il semble qu'au détour de cette mesure, la Confédération entend modifier à son avantage des règles fixées lors de l'entrée en vigueur de la RPT. Il appartient aux objectifs du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT d'analyser la dynamique de toutes les flux financiers enchevêtrés avec la RPT et de proposer au besoin des mesures. Il faut donc renoncer à toute correction anticipée dans un domaine particulier.

Il convient par ailleurs de saluer l'augmentation envisagée des indemnités fédérales pour les frais administratifs, car les montants versés actuellement ne tiennent pas compte des coûts réels. Le régime final, élaboré conjointement par la Commission pour les questions de mise en œuvre des PC et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), pour les indemnités des frais administratifs n'a toutefois aucun lien direct avec la modification de la base fixant le taux de contribution de la Confédération et devrait donc être traité séparément.

5. Assurance-invalidité

Réduction de la contribution fédérale en raison des risques d'invalidité moins importants dès 2009

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	112,0	114,0	119,0

Selon les données disponibles, le décompte AI 2009 montre que les nouvelles rentes accordées sur la base de la 4e et de la 5e révision de l'AI ont baissé, allégeant les contributions de la Confédération. Pourtant, les conséquences pour les cantons ne sont pas suffisamment expliquées. L'étude souvent citée relative à la "quantification des transitions entre systèmes de sécurité sociale (AI, AC, aide sociale)" ne porte que sur une période limitée de quatre ans (2004-2006), qui plus est une période de prospérité économique. En outre, les conséquences de la 5e révision de l'AI et celles du rejet de demandes de rentes n'ont pas été mentionnées dans l'étude. Enfin, la question du succès de l'intégration sur le marché du travail reste ouverte.

Partant de ce contexte, il faut craindre du point de vue cantonal un nouveau report de prestations et de coûts sur les cantons et les communes (part aux PC, aide sociale). Les cantons craignent également un transfert des coûts au lieu de réelles économies dans le mécanisme de financement des frais d'assistance proposé par le Conseil fédéral. La réduction de moitié des allocations pour imputés de l'AI en cas de placement en home conduit inévitablement à un transfert des charges de la Confédération sur les cantons (les coûts des PC dans les

homes sont à la charge des cantons). Une compensation via les sorties de homes ou le passage aux frais d'assistance relève d'une acception non encore prouvée, dont nous doutons fortement.

Dans ce contexte, il est demandé que les conséquences pour les cantons et pour les autres assurances sociales soient présentées de manière transparente dans le message relatif à la révision 6b de l'AI. Les cantons ne peuvent approuver la révision que sous garantie explicite qu'elle n'engendre aucun transfert de charges.

6. Assurance-maladie

Diminution de la part fédérale à la réduction individuelle des primes

	FP 2011	FP 2012	FP 2013
Allègement par rapport au plan fin. du 19.08.2009 (en mio).	32,0	34,0	36,0

La Confédération part de l'hypothèse que les coûts de la santé se réduiront de 400 millions de francs à partir de 2010, ce qui devrait entraîner une baisse des charges inhérentes aux réductions de primes dans l'assurance, dont bénéficieraient aussi les cantons. Cette hypothèse nous paraît trop optimiste. Les réductions de coûts n'atteindront probablement pas les CHF 400 millions annoncés et certainement pas à partir de 2010.

7. Accueil extrafamilial des enfants

Réduction des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	4,2	7,5	10,7

Améliorer la compatibilité entre profession et famille est un objectif important de la politique sociétale, soutenu par la Confédération et les cantons. Dans une société vieillissante, le soutien aux familles est un facteur de concurrence et un élément important dans la lutte contre la pauvreté. Vu le besoin de rattrapage important, il n'est pas justifié de réduire les aides financières. Les cantons ont créé de nombreuses places dans des structures d'accueil extra-familial pour enfants avec l'aide du programme d'incitation de la Confédération. La réduction du financement incitatif implique des coûts supplémentaires aux cantons et aux communes, voire aux parents pour l'accueil extra-familial de leurs enfants. Aussi, la réduction de ces aides financières entraînera inévitablement un report de charges sur les cantons. C'est pourquoi les cantons rejettent les coupes prévues dans cette mesure.

8. Migration

Abandon d'une partie des projets pilotes dans le domaine de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	0,7	0,7

Jusqu'à la dernière révision de la loi sur l'asile, la Confédération a indemnisé les cantons pour les frais de séjour et d'hébergement assumés pour les personnes admises à titre provisoire qui dépendent de l'aide sociale. La révision de la LAsi a introduit un nouveau régime selon lequel la Confédération n'assume ces coûts plus que pendant les sept premières années. Après quoi, ces coûts incombent dès lors aux cantons. L'idée qui sous-tend cette nou-

velle disposition est que les cantons doivent être davantage incités à intégrer les personnes concernées dans le marché du travail et à leur accorder des autorisations de séjour.

Pour compenser la surcharge que ce nouveau régime imposerait aux cantons, la Confédération s'est engagée à verser un forfait d'intégration de CHF 6'000.- par personne admise à titre provisoire pour promouvoir son intégration professionnelle et ses connaissances linguistiques et à accorder des contributions à des projets et projets pilotes d'importance nationale également soutenus financièrement par des cantons, communes ou tiers. Ces promesses de la Confédération sont transcrites à l'article 55 de la loi sur les étrangers et aux articles 11 et 13 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers.

Les cantons considéreraient toute réduction de ces crédits comme une atteinte au principe de la bonne foi, alors qu'ils ont accepté le nouveau régime légal à la condition expresse que le report de charges sur les cantons qui en découle soit minimisé via les forfaits d'intégration uniques et les contributions fédérales à des projets d'intégration et des projets pilotes. La réduction prévue est en nette contradiction avec la position du Conseil fédéral qu'il a publiée par communiqué de presse du 5 mars 2010 et selon laquelle la Confédération souhaite augmenter sa contribution aux programmes cantonaux pour l'intégration des étrangers de CHF 15 à CHF 20 millions de francs supplémentaires par année.

Raccourcissement de la durée de la procédure d'asile

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	3,8	5,0	5,0

Pour autant qu'on puisse raccourcir la durée de la procédure d'asile, il en résultera une baisse des coûts puisque la Confédération devra en conséquence verser moins de prestations de soutien aux cantons. Contrairement aux réductions critiquées ci-dessus dans le domaine des mesures d'intégration, il s'agit ici d'une véritable économie de coûts. Accélérer la procédure d'asile a aussi un impact positif sur les intéressés dans la mesure où ils sont plus vite au clair quant à leurs perspectives d'avenir. Par expérience, il est aussi d'autant plus facile d'organiser l'exécution du renvoi des requérants d'asile déboutés que la procédure d'asile a pu être liquidée rapidement. On peut donc se féliciter de cette mesure.

Toutefois, les procédures d'asile rapidement menées n'ont pas pour effet automatique que les personnes concernées soient expulsées plus rapidement et engendrent moins de frais pour l'aide sociale. Au contraire, le danger est réel que ces personnes se trouvent plus longtemps en cours d'exécution de renvoi et recourent dès lors à l'aide d'urgence. Il en résulte que les forfaits pour l'aide d'urgence de la Confédération ne permettent plus de couvrir les coûts effectifs supportés par les cantons (ou les communes).

Raccourcir la procédure au niveau de l'Office fédéral des migrations n'est en outre pas suffisant si les instances de recours ne sont pas aussi associées au processus. Pour que les efforts d'économie déploient un effet durable dans ce domaine, il faudrait éviter que des procédures restent en suspens durant plus de 5 ans. Il convient de doter les instances de recours en conséquence. Celles-ci doivent alors aussi être en devoir et en mesure de liquider les recours dans des délais utiles. Une demande déjà formulée à maintes reprises.

9. Protection du paysage et conservation des monuments historiques

Réduction des contributions pour les mesures de conservation de monuments, de localités caractéristiques et de l'archéologie dignes de protection

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	4,6	4,6	4,6

La réduction des contributions fédérales prévue pour la période 2011-2015 est du point de vue des cantons problématique à double titre:

- Depuis 2008, la Confédération ne respecte pas ses engagements financiers conformes à la RPT. Concrètement, la Confédération a annoncé un moratoire sur toute nouvelle subvention aux cantons au motif qu'elle devait d'abord liquider des engagements datant d'avant la RPT (contributions accordées relevant de périodes budgétaires antérieures). Vu les arriérés de versement de la Confédération, il n'a pas été possible de mettre en œuvre la RPT dès 2008 dans ce domaine. La situation n'est à ce jour pas encore complètement corrigée et la période de programme en cours (2008-2011) est considérée comme une période transitoire aussi bien par la Confédération que par les cantons. La réduction prévue maintenant ne va pas seulement encore ajouter aux goulets financiers, mais constitue aussi une violation des règles convenues dans le cadre de la RPT.
- Pour la période budgétaire 2012-2015, on peut envisager deux scénarios: une variante minimale à CHF 85 mio et une variante maximale à CHF 120 mio. Vu que le montant fixe de CHF 20 mio que la Confédération doit provisionner pour ses tâches dans ce domaine, notamment pour mener l'inventaire national et des projets de recherche, ne peut pas être réduit, la diminution se fait intégralement aux dépens des contributions aux cantons. Pour la variante minimale, avec laquelle il faut compter, les contributions aux cantons de CHF 65 mio (CHF 85 mio sous déduction de CHF 20 mio pour les tâches fédérales) seraient donc réduite d'un tiers environ.

En résumé, il faut souligner que la réduction envisagée constitue une nouvelle charge pour la mise en œuvre de la RPT dans le domaine de la protection du paysage et la conservation des monuments historiques et se fera sur le dos des contributions aux cantons. Cette mesure n'est donc tout simplement pas acceptable.

10. Santé

Réduction du crédit "Mesures de prévention"

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	2,0	2,0	2,0

Les cantons sont d'accord avec l'examen d'un ordre des priorités et la coordination des programmes. Il est impossible que les cantons donnent leur approbation à une réduction générale de 9% sans savoir quelles mesures seront touchées par les efforts d'économie de la Confédération. Quand bien même le rapport indique que les cantons et les communes ne seraient pas concernés, l'ordre des priorités doit être réalisé en étroite accord avec les cantons puisqu'il existe souvent des formes de collaboration ou des synergies fortes. Il convient également de garantir que le succès des programmes dans la phase de réalisation n'est pas compromis par la réduction ou que les économies de coûts soient compensées pour permettre la mise en œuvre des programmes par les cantons.

Réduction du crédit de subventionnement «Contribution à la prévention et à la promotion de la santé»

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	0,7	0,7	0,7

Du point de vue des cantons, il convient de renoncer à cette mesure. L'économie pour la Confédération est trop modeste par rapport à la perte importante qu'elle représente pour les organisations concernées (plus de 8%). Les risques de dommage pour les travaux en cours sont dès lors nettement plus élevés que le potentiel d'économie. De plus et contrairement à ce que prétend la Confédération, cette mesure entraînerait, p. ex. dans le domaine de la tuberculose et des maladies infectieuses, un transfert de charges vers les cantons en ce qui concerne les informations, les publications et la formation.

11. Construction des routes nationales

Echelonnement de la construction des routes nationales

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	-	20

Le report de projets financés via le fonds d'infrastructure, notamment l'achèvement du réseau, devrait entraîner un allègement de CHF 20 mio dès 2013. Mis en rapport avec l'ensemble des dépenses pour le trafic routier, ce montant semble certes relativement minime. Cette mesure est néanmoins un signal erroné dans la fausse direction: les réels besoins se situent à moyen et long termes bien au-delà des fonds prévus aujourd'hui pour la construction des routes.

La situation financière est dans l'ensemble très insatisfaisante puisque, outre l'entretien ordinaire, il faut assumer des *tâches supplémentaires*: amélioration de la fonctionnalité du réseau des routes nationales (nouveaux raccordements, flux de circulation, gestion du trafic), amélioration de la compatibilité (prévention des accidents majeurs, mesures de protection phonique, passages à faune), amélioration de la sécurité (tunnel, dangers naturels). Pour l'entretien, les moyens financiers disponibles actuellement sont déjà insuffisants; et l'extension requise du réseau va encore faire augmenter les coûts d'entretien. Négliger l'entretien reporte les frais sur la prochaine génération qui paiera plus cher. La mesure aura pour conséquence concrète que le Conseil fédéral va différer des projets non encore commencés pour l'achèvement du réseau routier.

La mesure envisagée n'est pas cohérente avec la politique des transports de la Confédération et suit la mauvaise direction; il faudrait bien davantage augmenter les fonds pour la construction du réseau des routes nationales.

12 Trafic régional des voyageurs

Relèvement de la demande minimale donnant droit à une indemnité

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	15.0	15,0

La Confédération et les cantons commandent et financent ensemble l'offre dans le transport régional des voyageurs. Le relèvement prévu de cette demande minimale occasionne pour la Confédération une économie relativement modeste de CHF 15 millions mais a pour conséquence que 175 lignes ne donneront plus droit à des contributions de la Confédération. Tous les cantons sont touchés, les cantons ruraux et de montagne l'étant tout spécialement. La modification prévue ne correspond pas à l'esprit et à la finalité de la loi: la loi sur le transport des voyageurs stipule à l'art. 30 – conformément à la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire, de transports et d'environnement – que l'offre de prestations et l'indemnité ne sont pas déterminées seulement par la demande; la desserte de base appropriée ainsi que des objectifs de politique régionale, des considérations relevant de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ainsi que les intérêts des personnes handicapées sont également pris en considération.

Si la mesure proposée est mise en œuvre, un canton disposera alors de deux possibilités: a) les lignes concernées sont éliminées ou b) le canton prend les coûts entièrement à sa charge.

- La première possibilité est en totale contradiction avec la politique de l'aménagement du territoire et la politique des transports de la Confédération. En révisant la loi sur les chemins de fer en 1996 (appelée depuis la révision de 2009 loi sur le transport de voyageurs) le Parlement a explicitement accordé - par rapport au Conseil fédéral - plus

d'importance à une desserte de base appropriée. Un tel raccordement doit être garanti non seulement dans les régions urbaines mais aussi dans les régions éloignées. En édictant la loi sur le transport de voyageurs il y a moins d'un an, le Parlement a confirmé cette règle et le Conseil fédéral a fait de même en édictant l'ordonnance y relative. La mesure prévue ne permet pas de garantir une demande minimale au sens de la loi; de même, les considérations de politique régionale, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et des handicapés ne peuvent être prises en compte suffisamment. Il en résulte deux réseaux: un réseau de base cofinancé par la Confédération et un autre complémentaire non cofinancé; c'est une situation politique totalement nouvelle qui ne peut pas être acceptée. Les transports scolaires sont abandonnés (pour compenser, il y a l'obligation pour la collectivité de garantir ces transports dans des cas déterminés), les résidents et les visiteurs doivent utiliser la voiture, le tourisme subit de grosses pertes, etc.

- Le raccordement des régions périphériques aux transports publics est un pilier central de la politique de l'aménagement et des transports de la Confédération. Il y a incohérence entre les mesures prévues et cette politique. C'est pourquoi seule la deuxième possibilité entre en ligne de compte pour les cantons. Le point de vue fédéral selon lequel il n'y a aucune répercussion directe des tâches sur les cantons du fait que ceux-ci ne sont pas tenus juridiquement de poursuivre les lignes, est une vue de l'esprit trop simpliste. Du point de vue des cantons, cette mesure crée dans les faits un transfert des charges, ce qui n'est pas acceptable.

Les coupes proposées empêchent la Confédération d'assumer ses obligations dans le trafic régional des voyageurs: déjà aujourd'hui la Confédération finance moins que 50% des transports ayant droit à indemnisation. Le Conseil fédéral reconnaît même que jusqu'ici ce sont les cantons qui devaient financer en partie ou en totalité les projets d'extension. En règle générale, des extensions de l'offre sont prévues sur les tronçons connaissant une demande forte, là où les conditions posées par l'art. 30 al.2 de la loi sur le transport des voyageurs sont réunies. Mais c'est justement à cela que la Confédération ne peut plus participer depuis quelque temps. En fait, la Confédération ne veut plus faire dépendre sa participation de la demande mais du renchérissement. C'est pourquoi la réduction de la correction du renchérissement (CHF 13.4 mio par an) ne peut être tolérée. La participation de la Confédération doit augmenter proportionnellement à l'augmentation de la demande dans le trafic régional des voyageurs.

La quote-part cantonale ne doit plus être réduite pour 2011: le Conseil fédéral propose pour 2011 déjà l'abaissement de la quote-part cantonale (part du renchérissement). Or le nouvel horaire entre en vigueur le 12.12.2010. La procédure d'élaboration et de commande de l'horaire, qui dure une année, tourne actuellement à plein régime. Si la Confédération ne décide la réduction de la quote-part cantonale pour 2011 qu'au cours de la session d'automne, les horaires ne pourront plus être modifiés. Les cantons auraient alors, concrètement, pour seule solution de cofinancer la partie fédérale manquante.

Utilisation de l'économie d'intérêts découlant du cautionnement accordé par la Confédération pour l'acquisition de moyens d'exploitation

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	8.0	9.0

Avec cette mesure, la Confédération se retirerait de son engagement de cofinancer le transport régional de voyageurs. Les transports se verraient ainsi effectivement privés de moyens. Par cette réduction budgétaire au titre des transports régionaux des personnes, la Confédération disposerait de moins de moyens financiers encore pour cofinancer toutes les offres donnant droit à une compensation. Les investissements impératifs ne peuvent être consentis ou doivent être reportés à une date ultérieure. Les économies d'intérêt ne pourront donc pas se réaliser dans la proportion voulue. Mais les montants fixés de CHF 12 millions par an doi-

vent être quand même économisés dans le budget de la Confédération en faveur du transport régional des voyageurs.

Ceci a pour conséquence une réduction de la quote-part cantonale de tous les cantons indépendamment de la question de savoir si, dans ledit canton, des investissements en matière de transports ont été effectués ou non, autrement dit, s'il s'agit de cantons qui, d'emblée, ne sollicitent aucune garantie fédérale du fait que la prestation est fournie par les CFF. Les CFF peuvent déjà contracter aujourd'hui des emprunts à taux favorable et n'ont aucune raison d'utiliser la garantie fédérale. Les cantons à infrastructure dense, qui sont obligés, en raison de la forte demande, d'étendre l'offre et de procéder à des acquisitions supplémentaires sont concernés.

Sont fortement touchés également les cantons avec de grandes compagnies de chemin de fer privées en passe de faire des acquisitions nombreuses pour remplacer un matériel roulant vétuste. Afin que les investissements dans les transports puissent être consentis, c'est eux qui doivent cofinancer le montant qu'économise la Confédération.

13. Transport de marchandises

Concentration sur les terminaux ferroviaires du trafic combiné transalpin et voies de raccordement avec les plus hautes quantités de transbordement

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	15.0	15.0	15,0

La mesure a pour effet que la Confédération ne cofinance que les terminaux ferroviaires du trafic combiné transalpin et les voies de raccordement avec les quantités de transbordement les plus élevées. En outre il y a refonte des priorités dans les mesures, ce qui conduit à des retards dans les projets. L'économie prévue de CHF 15 millions correspond à une réduction d'à peine un quart. Cette mesure est non seulement incompatible avec la politique de la Confédération en matière de transfert route-rail, mais même contreproductive.

La réduction prévue dans le domaine des terminaux ferroviaires du trafic combiné transalpin porte sur une période durant laquelle des projets de terminaux stratégiques pour toute la Suisse sont prévus et doivent être mise en œuvre. La réduction des moyens prévue reporterait encore davantage ces projets et compromettrait la garantie de disposer d'un raccordement performant de la Suisse aux ports maritimes et la maîtrise du trafic combiné en pleine croissance.

Economiser justement maintenant sur la création et la mise au point de projets de terminaux stratégiques qui sont essentiels pour l'efficacité de la distribution de marchandises en Suisse à l'avenir serait fatal au développement de la place économique suisse comme aussi à la consolidation de la politique de transfert. Partant de ces considérations, les cantons s'opposent catégoriquement à toute économie dans le domaine des terminaux économiquement indispensables.

14. Environnement

Réduction des contributions dans le secteur des forêts

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	7.0	7.0

Avec la nouvelle réduction des moyens dans le secteur des forêts, les limites de l'inacceptable sont franchies pour qu'il soit encore possible de mener une politique forestière durable et globale. L'économie forestière à elle seule a subi une diminution, le budget passant, de 2000 à 2009, de 52 à 14 millions de francs. Une nouvelle réduction revient prati-

quement à abandonner toute aide. Avec la nouvelle proposition, la tradition des coupes budgétaires démesurées se poursuit. Or la gestion des jeunes peuplements et l'économie forestière ne sont pas de simples éléments d'économie d'entreprise mais forment la substance d'une gestion qualitative de la forêt dans le cadre d'une politique forestière à long terme.

La mesure ne tient pas compte ensuite du principe selon lequel il ne doit pas y avoir de transfert des charges aux cantons du fait que ceux-ci sont obligés de s'engager et de s'organiser à long terme. En outre la mesure ne constitue pas un allègement dans la durée. Les répercussions négatives qui en résulteront du fait que la gestion qualitative sera négligée finiront pas coûter beaucoup plus à la collectivité. La mesure est également douteuse si on songe qu'au niveau national les exigences toujours plus fortes sont posées à l'économie forestière concernant la diversité, la promotion des espèces, la production de bois, la multifonctionnalité et la diversité paysagère sans le soutien financier en conséquence.

Dans ces circonstances, les cantons ne peuvent plus garantir la mise en œuvre d'une politique forestière conforme à la Constitution. De l'avis des cantons, l'objectif suprême doit être une politique forestière cohérente et durable. L'économie forestière participe de la gestion qualitative des forêts exigée par la loi; à cet égard, les enjeux et les dépenses iront croissant (climat, stabilité, pénurie des ressources, jeune peuplement, controlling, etc.). Il s'agira de garantir une forêt pour l'avenir, d'assurer la stabilité dans le système de la forêt grâce aux instruments de planification et de controlling nécessaires et par des (infra-)structures axées sur l'avenir.

Dans ce contexte, les cantons demandent que, dans le cadre du PCO 11/13, la réduction des moyens financiers pour l'économie forestière soit abandonnée. Il faut *augmenter* de manière constante les crédits pour l'économie forestière à partir de 2014 en conformité avec le Programme forestier suisse et dans le cadre d'un ensemble de programmes global pour la forêt via des conventions-programmes RPT.

Réduction des contributions financières dans la protection des eaux

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	1.5	1.5	1.5

Conformément à la loi fédérale sur la protection des eaux (art. 57 et 64), la Confédération est tenue de verser aux cantons des contributions pour des mesures en matière de protection des eaux (études de base, formation, information). Ceci concerne les crédits pour des analyses en vue d'assainir les eaux superficielles, des études sur les eaux souterraines utilisées pour l'approvisionnement en eau potable, des inventaires sur les installations d'approvisionnement en eau et sur les nappes phréatiques. S'y ajoutent comme nouveautés le financement des tâches d'exécution dans le cadre de la renaturation des cours d'eau fortement influencés. Malgré cette tâche supplémentaire, la Confédération a toujours l'intention de réduire les moyens financiers de plus d'un cinquième. On peut craindre en l'espèce que cette mesure touche de nombreux projets auxquels les cantons ne peuvent pas renoncer sans répercussions négatives trop conséquentes; ceci revient, dans les faits, à transférer les charges aux cantons.

15. Agriculture: amélioration des bases de production, mesures sociales et Haras national suisse

Dans le domaine de l'agriculture, la Confédération et les cantons ont désenchevêtré de nombreuses tâches et supprimé des cofinancements dans le cadre de la RPT. Le résultat est équilibré et, qui plus est, basé sur une relation de confiance entre Confédération et cantons. Cette relation se trouve entachée si la Confédération, seulement deux ans après l'introduction de la RPT, procède à des coupes unilatérales. Il faut aussi s'attendre à ce que les

cantons se voient confrontés à des exigences de compensation. Les cantons jugent donc hautement inquiétant que la RPT perde ainsi de sa crédibilité après un laps de temps si court. Les cantons tiennent aussi dans ce domaine au respect des règles du jeu et des accords de la RPT.

La réorientation de l'agriculture sur une production durable et axée sur le marché est inscrite à l'art. 104 de la Constitution fédérale. Les réformes agraires de 2002, 2007 et 2011 ont toujours confirmé ces principes. Les atouts concurrentiels de l'agriculture suisse sur le marché intérieur et à l'exportation résident dans la production et la commercialisation de produits de haute qualité. Le respect des directives écologiques et de la protection des animaux sont parties intégrantes de la stratégie de qualité. Les exploitations agricoles ont accompli les tâches qui leur étaient imparties en un temps record. En cas d'aboutissement d'un accord OMC ou d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire, les mesures de protection du marché doivent être fortement réduites (réduction parfois importante des taxes d'importation). La Confédération ne saurait laisser à la seule agriculture le soin de préparer cette nouvelle situation.

En conséquence, il s'agit de ne pas économiser sur la recherche, le développement et la vulgarisation dans ces domaines. Les coupes prévues auraient pour effet de déstabiliser le développement prometteur et aussi iraient à l'encontre de la stratégie convenue. C'est inconséquent. Raison pour laquelle il faut renoncer aux mesures ci-après:

Réduction des dépenses pour la vulgarisation

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	2,2	3,2	4,2

Les cantons refusent la réduction des moyens réservés à la vulgarisation et notamment au centre AGRIDEA. Dans le cadre de la RPT, la Confédération a repris le financement (partiel) des institutions de vulgarisation actives au niveau national qui soutiennent les services de conseil des cantons. Les coupes massives aujourd'hui envisagées dans le domaine de la vulgarisation au niveau suisse remettent en question la répartition des tâches de la RPT et viole le principe de la bonne foi. En outre, la vulgarisation est un facteur de succès central pour mettre en œuvre dans les délais les réformes et les réglementations de la politique agricole et pour rendre les exploitations agricoles prêtes à affronter l'avenir fait de marchés libres et de frontières ouvertes. La vulgarisation est donc aussi un moyen de rendre de manière générale le changement structurel de l'agriculture socialement plus supportable. En tant que responsables et propriétaires du centre AGRIDEA, les cantons exigent aussi que le mandat de prestation de vulgarisation de l'OFAG soit impérativement confié à AGRIDEA et que l'on renonce à un appel d'offres public.

Réduction des dépenses pour la sélection végétale et animale

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	4,1	8,1	12,1

Dans ce domaine également, la RPT a introduit un nouveau régime qui doit maintenant être modifié: la sélection végétale et animale vise actuellement moins la maximisation que l'optimisation. Il faut continuer de permettre un élevage et une culture vivrière qui visent la qualité et ménagent les ressources.

Dans le domaine de l'élevage d'animaux, les cantons saluent la concentration des moyens aussi bien sur des activités d'élevage que sur des races sélectionnées. Les critères pour la reconnaissance des organisations de sélection doivent être durcis de sorte que seules les races relevant d'accords sectoriels agricoles soient encore soutenues. En particulier pour les chevaux, il faut limiter la promotion aux races franches-montagnes, haflinger et demi-sang suisses.

Réduction des aides aux exploitations

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	7,0	7,0	7,0

Les cantons s'opposent à cette réduction en tant qu'elle repose sur une vision à court terme. Si les taux d'intérêt remontent, les demandes d'aides aux exploitations vont aussi à nouveau augmenter, car alors les exploitations qui ont investi pourraient se retrouver dans une situation financière difficile. Au niveau de l'image, les quelques cas dramatiques d'exploitations agricoles tombées en faillite entachent grandement la politique agricole et sa compatibilité sociale donnée. Ce serait un problème politique qui retomberait sur les cantons.

Réduction des dépenses pour Agroscope (Haras national)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	6,1	6,1

Les cantons sont contre la suppression du Haras national. Il s'agit là du seul centre de compétence pour l'élevage, la formation et la recherche en matière de production chevaline, et ce notamment pour la race franches-montagnes qui a connu ces dernières années un succès considérable à l'étranger et permis ainsi de promouvoir l'agriculture de régions entières. En outre, l'élevage des chevaux non agricole présente justement en partie des lacunes qui pourraient être comblées grâce à une meilleure formation des éleveurs. Le Haras national est aussi actif dans la formation pour la certification des connaissances exigées par la loi sur la protection des animaux, autrement dit il est le seul institut agréé pour cette formation. La mesure doit aussi être abandonnée parce qu'elle constitue un report de charges évident. La pression politique et médiatique sera telle que les cantons concernés n'auront d'autre choix que de reprendre l'exploitation de ce haras.

16. Agriculture: promotion des ventes, soutien du marché et paiements directs

Avec la suppression du protectionnisme et l'ouverture des frontières, l'agriculture perd des parts du marché intérieur. La Confédération renvoie dès lors de plus en plus à la possibilité (ou son espoir) de gagner des parts de marché à l'exportation. C'est le seul moyen de maintenir le niveau de production indigène et de fournir les prestations d'intérêt général dans le volume actuel conformément à la Constitution fédérale. A l'appui de cette stratégie, la Confédération via le DFE/OFAG lance ladite stratégie qualité (y compris le projet Swissness). Les coupes dans les domaines promotion des ventes et soutien du marché sapent ces efforts.

En outre, il faut considérer que les fonds fédéraux engagés ont un effet multiplicateur puisque la branche alimentaire investit elle-même au moins autant. La réduction prévue ici aura donc des conséquences d'autant plus dommageables. Les produits indigènes sont davantage exposés à la concurrence étrangère si les frontières sont ouvertes. Toutes les mesures de promotion des ventes sont donc d'autant plus importantes. C'est le seul moyen de vendre plus cher des biens produits dans le pays à un prix onéreux mais aussi dotés du bonus Swissness. Les Etats de l'UE soutiennent leur agriculture en matière de promotion des ventes au minimum dans la même mesure.

En outre, il faut tenir compte du fait que les produits agricoles dépendent d'une courbe de l'offre tributaire des saisons et d'une demande peu élastique. Ainsi, des excédents même minimes peuvent entraîner des chutes de prix drastiques qui ne se relèvent que lentement. A cela s'ajoute la destruction condamnable sur les plans éthique et écologique d'aliments "excédentaires" en grande quantité. Il faut donc renoncer à réduire ou supprimer les mesures saisonnières d'allègement du marché pour le bétail de boucherie, la viande et les œufs. Et

ce, d'autant que l'engagement de moyens modestes permet en l'espèce d'obtenir des effets importants.

Dans ce contexte, il faut renoncer aux mesures suivantes:

Réduction des dépenses pour la promotion des ventes

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	6,0	11,0	16,0

Du point de vue des cantons, la réduction contredit la politique agricole actuelle et constitue une grave erreur stratégique eu égard à l'ouverture totale des frontières. Le fromage et les produits carnés transformés sont déjà soumis à un régime de libre-échange avec la CE. Ceci permettrait à des entreprises suisses de constituer une niche de marché dans l'espace UE. Plus forte est l'exportation suisse déjà avant un éventuel accord de libre-échange dans le secteur agro-alimentaire, plus les pertes de parts sur le marché intérieur consécutives à cet accord peuvent être compensées. Autrement, la Confédération devrait prendre des mesures de sauvetage non pas tant pour l'agriculture que pour maintenir les prestations d'intérêt général au sens de l'art. 104 Cst. Un tel scénario n'est pas partagé.

Réduction des aides pour le bétail de boucherie et la viande

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	1,0	2,0	3,0

Les produits agricoles présentent une courbe de l'offre qui dépend des saisons et une demande peu élastique. Ainsi, des excédents même minimes peuvent entraîner des chutes de prix drastiques qui ne se relèvent que lentement. Dans la production animale justement, il existe de fortes interdépendances entre les différents marchés. Pour produire plus de lait, il faut plus de vaches, ce qui veut dire aussi plus de veaux et une pénurie de l'offre en viande d'étal et viande de transformation. Des distorsions à court terme sur les marchés (p. ex. un mauvais temps persistant pendant la saison des grillades) peuvent ainsi avoir d'énormes conséquences. A cela s'ajoute la destruction condamnable sur les plans éthique et écologique d'aliments "excédentaires" en grande quantité. Les dommages économiques sont disproportionnés par rapport aux économies escomptées, raison pour laquelle il faut renoncer à cette réduction.

Réduction des aides financières pour les œufs du pays

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	2,0	2,0	2,0

Il s'agit ici des conséquences de pointes de demande extrêmes (Pâques, Noël) auxquelles la production d'œufs ne peut pas réagir assez rapidement si ce n'est en abattant de façon prématurée des milliers de poules pondeuses. En raison d'habitudes des consommateurs changeantes, ces poules sont déjà aujourd'hui pour la plupart éliminées, ce qui est discutable du point de vue éthique. Raison pour laquelle il faut renoncer à réduire les aides financières pour la production des œufs.

Réduction des paiements directs généraux

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	2,0	2,0	7,0

La réduction n'est possible que dans la mesure où les taux de contribution actuels peuvent être maintenus sans changement également en cas de participation éventuellement plus élevée à des programmes éthologiques et des mesures économiques. C'est une question de

confiance. L'agriculture s'est maintenant habituée à des étapes de réforme quadriennales. Entre deux, les taux de contribution devraient rester stables, à tout le moins ne pas baisser. En outre, l'an 2014 verra une étape de réforme plus importante, mettant à l'épreuve la sécurité de planification des agriculteurs.

Réduction des contributions à l'exportation de produits agricoles transformés

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	15,0	15,0	15,0

Les cantons rejettent toute réduction supplémentaire des moyens pour la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés. Son existence dépend de toute façon de l'issue du cycle de Doha de l'OMC. En attendant, cette loi permet à des productions indigènes de conserver des parts de marché, ce qui va tout à fait dans le sens de la politique agricole de la Confédération. Promotion des ventes, projet Swissness et loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés constituent un ensemble dans lequel les plus faibles d'aujourd'hui doivent succéder aux plus forts d'aujourd'hui avec la conclusion de l'OMC. Il convient maintenant de préparer ce passage de témoin. La réduction des moyens pour la loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés rend le processus plus difficile.

17. Poste et télécommunications

Renonciation à indemniser les fournisseurs de service postaux et de télécommunications pour les coûts de surveillance

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	8.9	8.9	8.9

Etant donné qu'il existe une obligation générale de produire des pièces concernant des données liées à des enquêtes pénales, le versement actuel d'indemnités aux fournisseurs de services de télécommunications est contraire au système. Mais en abandonnant cette indemnité, il faudra que la Confédération s'assure - au besoin en formulant des règles dans la procédure d'octroi de concessions - que les entreprises de télécommunications continuent de mettre les données à disposition de manière rapide et fiable. Les surveillances téléphoniques ordonnées par le juge sont, pour les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons, des instruments indispensables dans le domaine de la criminalité organisée justement, pour obtenir des indications sur des délits graves ou des éléments de preuve pour les procédures pénales.

Cependant, il faudra, avec la suppression de l'indemnisation des entreprises de télécommunications, revoir les émoluments que les autorités de poursuite pénale doivent verser au Service des tâches spéciales du DFJP. On peut penser que le maintien d'émoluments inchangés produirait un excédent de couverture au DFJP surtout si le Service des tâches spéciales renonce à utiliser les dispositifs qu'il a lui-même développés pour appliquer, conformément aux recommandations du groupe de travail Surveillance des communications, de technologies qui ont fait leurs preuves sur le marché.

18. Indemnités pour le transport de journaux

Suppression de l'indemnisation de la Poste pour la réduction du prix du transport de journaux

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	20,0	20,0

Les cantons s'opposent à la suppression de l'indemnisation de la Poste pour la réduction du prix du transport des journaux à fin 2011. Dans de nombreux cantons, cette mesure toucherait durement la presse régionale et locale.

19. Octroi de cautionnement dans les régions de montagne

Abandon des cautionnements et des contributions au service de l'intérêt

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan fin. du 19.08.2009, en mio.	1,8	1,9	2,0

La loi a pour but de faciliter aux PME dans les régions de montagne et en milieu rural en général l'obtention de prêts. La mesure de cette prestation constitue un pur transfert de charges pour ces régions concernées car les cantons concernés devront immanquablement se substituer pour ne pas mettre en danger le potentiel de développement local.

20. Révision partielle de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers

Désignation d'États de provenance

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Allègement par rapport au plan financier du 19.08.2009 (en mio)	-	2,5	5,0

Grâce à la disposition légale de la présomption, selon laquelle l'exécution de renvois et d'expulsions de personnes étrangères déboutées est possible vers des États désignés par le Conseil fédéral, une réduction des charges occasionnées par les enquêtes est possible. Or l'affirmation selon laquelle il y aura entre 100 et 150 personnes dépendantes de l'aide sociale en moins parmi les requérants admis provisoirement chaque année signifie que l'Office fédéral des migrations avoue aujourd'hui avoir estimé à tort que des requérants en même nombre ont fait l'objet d'un renvoi.

Puisque les personnes concernées auront toujours (ou devront avoir) la possibilité, même avec le système proposé, de recourir contre ladite présomption, il y aura encore toujours à l'avenir des cas dans lesquels on invoquera des motifs prouvant qu'un renvoi n'est pas raisonnablement exigible alors que les faits à l'appui de cette présomption justifiant un renvoi - par exemple l'existence d'un réseau social - ne sont pas donnés.

Les cantons émettent des doutes quant à l'efficacité de la mesure même si, pour eux, elle n'entraîne aucune charge supplémentaire.