

**Audition: programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014:
prise de position commune des cantons du 30 novembre 2012**

1. Remarques générales

1.1 Respect d'un délai de consultation adéquat

Sur la base de la motion 11.3317 des commissions des finances des Chambres fédérales, le Conseil fédéral a été chargé de poursuivre son réexamen des tâches et d'élaborer jusqu'à la fin 2012 un message global comportant des propositions d'allègements budgétaires substantiels, lesquelles ne nécessitent pas de message distinct vu la complexité et le temps nécessaire à leur élaboration. Ce mandat et le délai y relatif étaient déjà fixés au moment de son adoption le 12 mars 2012 par le second conseil.

Avant l'élaboration du projet, l'Administration fédérale des finances (AFF) a pris contact avec les secrétariats de la CdC et de la CDF. Le lancement de la consultation des cantons a toutefois été reporté plusieurs fois. Le délai de consultation des cantons s'est finalement réduit à six semaines au motif que le délai de fin 2012 imparti par le Parlement pour le message global était connu depuis longtemps. Cette situation a fortement perturbé la coordination entre les cantons pour la mise au point d'une position.

Malgré toute la compréhension que nous pouvons avoir pour les défis posés par la coordination au sein de la Confédération, il n'est pas concevable que le délai d'audition des cantons serve de zone tampon et que sa brièveté soit due aux reports intervenus à l'intérieur de la Confédération. Les cantons ont le droit d'être entendus dans le cadre d'une procédure ordinaire. Ce délai si court fait que toute analyse approfondie et sérieuse des mesures détaillées prévues par la Confédération est rendue difficile, voire impossible.

1.2 Soutien de principe au CPR 2014

Des finances publiques saines garantissent une politique monétaire solide, fondement essentiel d'une économie prospère. Raison pour laquelle il est aussi dans l'intérêt des cantons que les finances de la Confédération soient saines. L'instrument de gouvernance de la politique financière de la Confédération est le frein à l'endettement. Depuis son introduction en 2003, il constitue le cadre dans lequel s'inscrivent les mesures de consolidation des finances fédérales. Le maintien du frein à l'endettement exige de compenser le compte de la Confédération par-delà le cycle conjoncturel et d'éviter les déficits structurels.

Selon le dossier d'audition, le plan financier 2014-2016 est pratiquement conforme au frein à l'endettement. Il pourrait donc se poser la question de la nécessité d'un programme de consolidation. Considérant toutefois les diverses pertes de recettes engendrées par les réformes fiscales prévues ne figurant pas encore dans le plan financier, notamment dans le domaine de l'imposition des entreprises ou de l'imposition du couple et de la famille, il appert qu'une action est bel et bien requise. Même si ce n'était pas le cas, le mandat du Parlement au Conseil fédéral l'exige.

Les gouvernements cantonaux se félicitent du fait que le CRT14 concerne en priorité les dépenses, non seulement parce que le Parlement l'exige mais aussi "parce que l'expérience

en matière de politique économique et budgétaire montre que les mesures de consolidation sont durables surtout lorsqu'elles s'appliquent aux dépenses".

Les gouvernements cantonaux se félicitent aussi que le train de mesures de grande portée permette, selon le rapport d'audition, d'atteindre l'objectif d'allègement visé "principalement en évitant les charges supplémentaires".

1.3 Pas de report direct de charges sur les cantons

Comme le relève à juste titre le rapport d'audition, les finances cantonales sont aussi soumises actuellement à une pression accrue. Une majorité de cantons applique aussi des freins à l'endettement et aux déficits avec des mécanismes de sanction parfois plus sévères que la Confédération. Plusieurs cantons présentent des déficits structurels et ont engagé des mesures visant à consolider leur budget.

Au cours des dernières années, plusieurs décisions prises au niveau fédéral ont eu des répercussions sur la situation budgétaire des cantons, tel le nouveau régime de financement des soins et du financement hospitalier. Mais surtout, il est préoccupant qu'aujourd'hui déjà les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale inscrits dans la RPT sont manifestement tombés dans l'oubli. Les différentes tâches communes lient étroitement la Confédération et les cantons dans leur exercice.

Le rapport d'audition relève que les reports de charges sur les cantons sont évités mais aussi que le domaine commun est concerné. Le rapport distingue deux catégories de tâches communes concernées. L'expérience a montré que, concernant la seconde catégorie mentionnée, 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.

Même en l'absence de report de charges et en donnant aux cantons la possibilité 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. C'est la raison pour laquelle les gouvernements cantonaux n'ont souvent aucun choix possible, ce qui équivaut finalement à un transfert de charges.

Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux rejettent les réductions de dépenses proposées en ce qui concerne les universités, différentes mesures concernant le domaine de agriculture, de même que la fixation de priorités et les gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire.

1.4 Respect du compromis de novembre 2010

Dans leur prise de position sur le Programme de consolidation (CPO 2011/2013) du 25 juin 2010, les gouvernements cantonaux se sont exprimés de manière critique sur la nécessité d'agir en matière de consolidation du budget de la Confédération. Ils ont également émis des critiques sur plusieurs mesures individuelles du projet. La CdC et la CDF n'étant pas opposées à la recherche d'un compromis avec le DFF, une solution entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux a vu le jour en novembre 2010.

La Confédération a compensé la trop faible dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges pour le maintien de la neutralité budgétaire lors de l'introduction de la RPT par un versement annuel de CHF 112 mio. En contre-partie, les cantons ont accepté de soutenir le PCO 12/13 à l'exception des cinq mesures concernant le relèvement

de la demande minimale donnant droit à une indemnité dans le transport régional des voyageurs, les réductions des contributions aux projets dans les universités et celles dans le domaine des prestations complémentaires, des forêts et de la vulgarisation en agriculture.

Par ailleurs, la Confédération et les cantons ont convenu de la procédure à adopter concernant le nouvel arrêté sur le réseau (NAR) et de l'utilisation dans l'intérêt des cantons des versements de la Confédération au titre de la compensation des cas de rigueur, qui seront libérés à partir de 2016. Les gouvernements cantons s'en tiennent à ce qui a été convenu et attendent que le Conseil fédéral en fasse de même.

Selon les gouvernements cantonaux, il ne saurait être question de revenir sur cette solution de compromis. Les mesures PCO ont été acceptées à l'époque sous réserve des cinq exceptions convenues. Nous maintenons l'exclusion des cinq domaines écartés de la convention (cf. à ce sujet les remarques sous ch. 2.4. 2.5 et 2.6).

1.5 Consultation ordinaire sur les mesures de grande portée découlant du réexamen des tâches

Le dossier d'audition comprend aussi des explications sur des mesures de grande portée dans le réexamen des tâches. Certaines de ces mesures ont déjà été mises en œuvre ou abandonnées. Quant aux mesures restantes, les gouvernements cantonaux ne s'expriment pas pour l'heure à leur sujet. Sur les projets correspondants, une procédure de consultation ordinaire doit se dérouler en temps voulu avec un délai de réponse de trois mois au moins.

2. Remarques sur certaines mesures du CRT 2014

2.1 Optimisation du réseau extérieur

Le réseau extérieur suisse comprend près de 200 représentations dans le monde, parmi lesquelles, outre les ambassades et les consulats, les bureaux de coopération relevant de la DDC, les Swiss Business Hubs, les bureaux Swissnex et les antennes de Pro Helvetia ainsi que les missions auprès d'organisations internationales. Certaines parties de ce réseau extérieur sont importantes pour la promotion économique et la promotion des exportations, notamment dans les secteurs où l'Osec intervient sur mandat de la Confédération et des cantons. De l'avis des gouvernements cantonaux, il faut donc veiller à ne pas porter atteinte à ce réseau de contacts profitable. Ce serait contre-productif pour les intérêts économiques de la Suisse.

2.2 Mesures concernant le domaine des migrations

L'adaptation prévue du système de financement des forfaits globaux versés aux cantons pour couvrir leurs dépenses liées à l'aide sociale et à l'encadrement crée effectivement une incitation à augmenter le taux d'activité professionnelle. Les économies prévues, de l'ordre de 5,8 mio (2014) et de 7,4 mio (dès 2015), semblent plutôt élevées, de l'avis des gouvernements cantonaux. Par ailleurs, les répercussions sur les cantons du changement de pratique concernant les demandes multiples selon l'accord de Dublin ne sont pas encore connues. Il semble prématuré d'avancer un pronostic concernant les économies.

La mise à disposition par le DDPS de capacités d'hébergement supplémentaires permettra d'accélérer la procédure d'asile, tout en diminuant le nombre de requérants d'asile attribués aux cantons. La baisse des coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile ne sera pourtant effective que moyennant une augmentation considérable des places dans les centres d'hébergement de la Confédération. Les cantons sont plutôt sceptiques quant à la réalisation

de cet objectif d'ici 2014. Ils estiment qu'il est très optimiste de tabler sur des économies annuelles de CHF 7 mio.

2.3 Mesures concernant l'armée

S'agissant des mesures concernant l'armée, les gouvernements cantonaux estiment qu'il convient de veiller à un équilibre entre les tâches et prestations de l'armée et les ressources financières. La planification n'est pas encore achevée mais les cantons escomptent que leurs intérêts et leurs besoins en cas de catastrophe et pour des mandats de surveillance soient dûment pris en considération.

2.4 Réductions de dépenses concernant les universités

Les Chambres fédérales ont récemment augmenté de CHF 54 mio les contributions de base aux universités, afin de lisser les subventions allouées par la Confédération sur toute la période FRI. Les gouvernements prennent acte avec étonnement du fait que la réduction prévue en 2016 (7,7 millions de francs) engendre une contribution totale de la Confédération moins élevée que prévue dans le message FRI proposé par le Conseil fédéral. De l'avis des gouvernements cantonaux, ceci ne saurait être dans le sens de la décision prise par le Parlement et il faut donc refuser ces coupes.

En outre, les gouvernements cantonaux estiment qu'il serait contre-productif de réduire ou d'omettre des investissements porteurs dans la formation, la recherche et l'innovation. Pour la Suisse en particulier, il est primordial d'investir à temps dans ces domaines. Les gouvernements sont donc également critiques vis-à-vis des réductions des dépenses concernant les EPF.

2.5 Mesures concernant le domaine de l'agriculture

Les gouvernements cantonaux rejettent les coupes budgétaires dans les domaines de la vulgarisation et de la sélection animale, coupes s'élevant à près de CHF 3.5 millions. Dans le cadre de la RPT, la Confédération et les cantons ont convenu de désenchevêtrer les tâches qui étaient jusqu'à présent financées en commun. La Confédération a repris le financement de l'encouragement de la sélection animale ainsi que celui des institutions de vulgarisation œuvrant au niveau national. En contrepartie, les cantons ont repris le financement des services cantonaux de vulgarisation. Du point de vue des cantons, il n'est pas opportun de changer de manière unilatérale les accords adoptés dans le cadre de la RPT.

Les réductions budgétaires dans le domaine de la vulgarisation vont notamment induire des coûts supplémentaires pour les cantons et conduire à un report des tâches vers les services de vulgarisation cantonaux. Dans la perspective de la mise en œuvre rapide de la politique agricole 2014 et d'une plus grande compétitivité de l'agriculture suisse qui en est attendue, les gouvernements cantonaux sont d'avis que des réductions budgétaires dans ce domaine ne sont pas pertinentes.

Les gouvernements cantonaux s'opposent également aux coupes d'environ CHF 1 million par an concernant les mesures de lutte. Il s'agit ici aussi d'une charge relevant des tâches communes, qui ne peut en outre pas être réduite parce que la Confédération définit la stratégie de lutte et impose aux cantons le travail de mise en œuvre. Cette mesure conduit donc directement à un report de charges sur les cantons.

2.6 Fixation de priorités et gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire

Aujourd'hui déjà, les cantons tiennent compte de la qualité de l'offre et de la desserte dans l'évaluation du moyen de transport le plus adéquat et des aspects économiques quand il

s'agit du calcul des coûts. Il est dans leur propre intérêt d'engager efficacement des fonds publics déjà limités, vu qu'ils cofinancent le trafic régional. En conséquence, ils procèdent eux-mêmes à des examens, mais plutôt dans le sens d'une vue d'ensemble et non pas sur la base du seul facteur du coût. Les cantons tiennent également compte dans leurs réflexions des exigences de la politique régionale, de l'aménagement du territoire, des fonctions de desserte et de la politique environnementale. Les gouvernements cantonaux rejettent une prescription fédérale qui réduit la question « rail ou bus » à une question de couverture de coûts et qui aboutira, chemins de fer privés compris, à des économies annuelles de l'ordre de CHF 20 mio.

Pour différentes raisons, le passage du rail au bus ne saurait être la bonne voie. Il a été démontré à plusieurs reprises que le transfert du rail au bus ne génère des économies substantielles et des gains d'efficacité que si l'on peut simultanément supprimer totalement l'infrastructure ferroviaire. L'infrastructure ferroviaire est surtout utilisée aux périodes de pointe et aussi par le trafic grande distance et marchandises; une simple suppression n'est pas envisageable. Par ailleurs, un bus, s'il veut rester concurrentiel par rapport au trafic individuel, doit pouvoir mettre à disposition la capacité requise, même aux heures de pointe, et circuler sans ralentissements dans le trafic routier.

Par ailleurs, les gouvernements cantonaux demandent que l'on ne procède à aucune réduction dans le secteur du trafic ferroviaire de marchandises avant que les Chambres fédérales aient pris connaissance du message du Conseil fédéral sur sa stratégie visant à encourager le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire.