

Prise de position

Consultation sur le programme de stabilisation 2017-2019

Assemblée plénière du 11 mars 2016

Lors de l'Assemblée plénière du 11 mars 2016, les gouvernements cantonaux ont débattu du Programme de stabilisation 2017-2019 et adopté la prise de position suivante.

1. Considérations générales

1 Les gouvernements cantonaux approuvent sur le principe la mise en œuvre d'un nouveau programme d'économies destiné à réduire le déficit structurel de la Confédération. Il est important que les finances fédérales demeurent saines et solides. Les dernières projections financières du Département fédéral des finances montrent que le respect du frein à l'endettement, ces prochaines années, implique d'alléger le budget de la Confédération de 800 millions de francs en 2017 et d'environ 1 milliard de francs en 2018 et 2019. Les raisons de cette détérioration de la situation financière de la Confédération sont à rechercher dans l'actualisation à la baisse des estimations des recettes fiscales figurant dans le plan financier. Les prévisions sont moins optimistes. Le ralentissement marqué de la croissance est dû en grande partie à la faiblesse de l'euro. Le déficit structurel pourrait encore s'accroître à l'avenir compte tenu des risques qui pèsent sur l'évolution des dépenses et des recettes. Il ne faut pas évaluer les répercussions du Programme de stabilisation 2017-2019 sous un angle strictement financier, mais aussi dans une perspective économique.

2 Le Programme de stabilisation 2017-2019 comprend essentiellement des mesures sur les dépenses. Il est difficile d'imaginer une autre stratégie. Des mesures du côté des recettes auraient des conséquences négatives sur la compétitivité de la Suisse. Par ailleurs, des augmentations de la fiscalité sont déjà prévues pour financer des projets en discussion au Parlement fédéral. Citons à titre d'exemple le relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée pour financer la réforme de la prévoyance vieillesse. Parallèlement à la mise en œuvre du programme de stabilisation, le Conseil fédéral et le Parlement fédéral doivent veiller à ne pas créer de nouvelles prestations publiques qui génèrent des dépenses supplémentaires non compensées par de nouvelles recettes. Il faut veiller à ne pas accroître le déficit structurel. La Réforme de l'imposition des entreprises a des effets induits pour les cantons. L'introduction de cette importante révision de la fiscalité des entreprises, à l'horizon 2019, exige le maintien d'une marge de manœuvre financière pour les autres collectivités publiques suisses.

3 Les gouvernements cantonaux demandent expressément que le Programme de stabilisation 2017-2019 n'implique pas de transferts de charges de la Confédération vers les cantons qui ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour les assumer. Par ailleurs, toutes les aides au démarrage, nouvelles ou prévues par la Confédération, devront être suspendues jusqu'à ce que ce programme arrive à échéance. La situation financière des cantons s'est considérablement dégradée ces dernières années en raison notamment de transferts de charges, par exemple dans le domaine du financement hospitalier et des soins, et du fléchissement de la conjoncture qui a suivi l'abandon du cours plancher du franc suisse face à l'euro par la Banque nationale suisse. La fin du ver-

sement des contributions fédérales sous forme d'aide au démarrage renforce la pression politique sur les cantons, contraints tôt ou tard de combler le manque à gagner. Dix-neuf cantons présentent des budgets 2016 déficitaires malgré la mise en œuvre de programmes d'économies parfois drastiques. Les transferts de charges vers les cantons auraient aussi pour conséquence de réduire, voire de supprimer les retombées des efforts consentis par les cantons pour assainir leurs budgets.

4 Les gouvernements cantonaux reconnaissent que le projet mis en consultation ne doit pas prévoir de transferts de charges directs. Le projet n'est néanmoins pas satisfaisant en ce qui concerne les transferts de charges indirects. Les cantons ne disposent pas toujours d'une grande liberté pour décider s'ils entendent compenser ou non la suppression des contributions fédérales par leurs propres ressources. Il est quasiment impossible de ne pas se substituer à la Confédération quand l'économie porte sur le financement de prestations à la population. C'est pourquoi les mesures qui sont liées à des domaines pour lesquels la marge de manœuvre des cantons est restreinte, voire inexistante, ne doivent pas être incluses dans le programme de stabilisation. Il est demandé également au Conseil fédéral de veiller à ce que les mesures prises au niveau du personnel fédéral n'entraînent pas une augmentation de la charge de travail pour les administrations cantonales.

5 Compte tenu de ces éléments, les gouvernements cantonaux demandent des modifications du projet mis en consultation. Ils s'opposent aux mesures

- qui impliquent de fait un transfert de charges vers les cantons (prestations complémentaires AVS-AI, fonds d'infrastructure ferroviaire, réduction individuelle des primes d'assurance-maladie et agriculture, par ex.) ;
- qui ne sont pas adaptées aux enjeux actuels (migration et intégration, par ex.) ;
- dont les effets pour les cantons ne peuvent pas être évalués sur la base des commentaires du rapport explicatif (formation, recherche et innovation, par ex.).

Si la Confédération prévoit effectivement des coupes dans le domaine des conventions-programmes (protection contre les crues, p. ex.), elle devra réduire les prescriptions et les charges qui en découlent pour les cantons.

6 La Confédération clôt l'exercice 2015 avec un écart positif de deux milliards de francs par rapport à ce qui avait été budgété. En 2015, les recettes sont supérieures de 2,8 milliards de francs aux dépenses. Le résultat est donc meilleur que prévu. Compte tenu de recettes extraordinaires chiffrées à près de 500 millions de francs, l'excédent (2,3 milliards de francs) dépasse les prévisions à raison de 1,9 milliard. Un tel résultat devrait inciter à réexaminer la nécessité des mesures d'économie. Le programme de stabilisation ne doit pas entraîner de transferts de charges indirects sur les cantons.

7 Les gouvernements cantonaux proposent d'intégrer dans le projet « Répartition des tâches Confédération-cantons » tous les domaines qui pourraient être concernés par un transfert de charges sur les cantons (cf. motion 13.3363 « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons »). Ce n'est qu'en revoyant de plus près les tâches communes que la Confédération pourra envisager des mesures dans ses domaines de compétence sans que cela n'ait de répercussions sur les cantons.

8 Ces dernières années, diverses décisions prises par la Confédération ont eu des répercussions sur les finances des cantons, par exemple la révision du financement des soins et des hôpitaux. Il faut cependant surtout s'inquiéter de la tendance de la Confédération à ignorer les principes RPT de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

2. Remarques sur certaines mesures

2.1. Diverses mesures dans le domaine propre

Département fédéral de justice et police

9 Le DFJP envisage de revoir à la baisse l'activité de coordination avec les autorités suisses et étrangères de poursuite pénale dans les domaines de la contrefaçon de monnaie, des stupéfiants et de la pédocriminalité/pornographie afin de se concentrer sur certains thèmes principaux. La lutte contre le commerce de stupéfiants, la pédocriminalité et la pornographie illicite est une tâche commune de la Confédération et des cantons, assumée en partie par le Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI). Celui-ci est rattaché à fedpol, mais les deux tiers de son financement sont pris en charge par les cantons. Cet état de fait montre que les réductions et les nouvelles priorités envisagées dans les catégories de délits précitées doivent être décidées d'un commun accord par la Confédération et les cantons, les autorités partenaires étant concernées au premier chef par les mesures. Les réflexions qui sous-tendent les économies proposées n'apparaissent pas dans le rapport explicatif. Du point de vue cantonal, il convient de les rejeter catégoriquement, car il est probable qu'elles entraîneraient des transferts de tâches vers les cantons. Il en va de même des économies à réaliser dans le domaine de l'échange de renseignements (système d'information pour les visas, échange de renseignements dans le cadre de Schengen, recherche des personnes disparues) ; elles toucheraient avant tout les cantons frontaliers avec un pays de l'espace Schengen. Par conséquent, la Confédération et les cantons doivent examiner ensemble et de près les économies envisagées avant que celles-ci ne soient avalisées.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

10 Les réductions de 2,2 millions de francs induites par l'abandon de cours de formation ne devront pas être préjudiciables à la mise en œuvre des mesures prévues dans le Rapport sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Les gouvernements cantonaux rappellent que l'OFPP empiète dans le cas d'espèce sur la responsabilité des cantons. Ainsi, reporter la formation spécialisée supérieure des instructeurs de l'aviation civile a des effets négatifs sur la planification de la formation dans les cantons.

Département fédéral des finances

11 Le rapport mis en consultation prévoit l'abandon de plusieurs tâches relevant de la douane civile. En ce qui concerne l'importation et l'exportation de biens commerciaux, l'AFD fermera douze postes de douane, en regroupera deux autres et fermera tous les postes de douane le samedi, à l'exception de celui de l'aéroport de Zurich. Les fermetures envisagées engendreront un transfert du trafic vers d'autres postes, aujourd'hui déjà surchargés pour certains d'entre eux. Les gouvernements cantonaux demandent que la Confédération renonce provisoirement à fermer les postes de douane et analyse tout d'abord les effets des mesures prévues (incidence sur l'économie, sur le trafic, sur l'écologie et sur la politique de sécurité), qu'elle en communique les résultats aux cantons pour qu'ils puissent se prononcer, et qu'elle décide ensuite d'éventuelles mesures.

12 Les gouvernements cantonaux demandent que les investissements dans le système radio Polycom ne soient pas reportés ou étendus sur une période plus longue. Un report et / ou un allongement du projet auraient pour conséquences des difficultés en matière de réparations et d'entretien du réseau – les fournisseurs annoncent déjà des dates butoirs dans la fourniture de prestations et de pièces détachées relative à certains composants des systèmes de la vieille génération qui seront amortis et obsolètes – avec pour effet une augmentation des coûts de maintenance.

2.2. Mesures dans le domaine des transferts du DFI

Prestations complémentaires AVS/AI

13 Les gouvernements cantonaux rejettent cette mesure. Si la part des prestations complémentaires financées par la Confédération et les frais de maladie et d'invalidité pris en charge par les cantons seuls devaient évoluer de façon à peu près égale, les spécialistes de la Confédération et des cantons ont convenu d'effectuer les calculs en se fondant sur les frais encourus au mois de décembre de l'année précédente. La Confédération reconnaît enfin – et les cantons en prennent acte avec intérêt – que la dynamique des prestations complémentaires appelées à couvrir les frais de home est plus élevée que celle des PC destinées à couvrir les besoins vitaux. La mesure proposée se traduit par un transfert unilatéral des charges sur les cantons, au mépris de la dynamique dans les autres domaines concernés par la RPT. Dans le contexte global de la RPT et de la réforme actuelle des PC, les gouvernements cantonaux estiment que cet ajustement est injustifié. Il donne l'impression que la Confédération entend modifier à son avantage les règles du jeu arrêtées lors de l'entrée en vigueur de la RPT et anticiper la réforme en cours des prestations complémentaires. La participation de la Confédération aux besoins vitaux des personnes qui vivent dans un foyer et touchent des prestations complémentaires est plutôt modeste.

Crédits découlant du Message culture

14 Les gouvernements cantonaux s'opposent à la mesure qui vise à réduire les aides financières accordées par la Confédération aux cantons plurilingues pour l'exécution de tâches spécifiques. Les aides financières attribuées aux cantons plurilingues au cours des dernières années ont permis la réalisation de projets qui ont indéniablement contribué à améliorer la compréhension entre les différentes communautés linguistiques et à renforcer la cohésion nationale. Ils convient de ne pas porter atteinte à la dynamique insufflée et de ne pas mettre en péril les projets pluriannuels déjà lancés. Les subventions pour la promotion du plurilinguisme ayant déjà été abaissées en 2016, toute nouvelle réduction dans le cadre du Programme de stabilisation 2017-2019 serait inappropriée.

2.3. Migration et intégration

Report de la mise en service de nouveaux centres de la Confédération

15 La restructuration en cours du domaine de l'asile prévoit d'augmenter progressivement à 5'000 places jusqu'en 2019 les capacités d'hébergement de la Confédération afin de pouvoir traiter par une procédure bien définie les cas Dublin et les demandes d'asile manifestement infondées, sans que les demandeurs soient répartis entre les cantons. Pour réaliser des économies, la Confédération envisage de reporter la mise en service de

nouveaux centres d'enregistrement et de procédure (CEP). Elle souligne que le nombre de lits inclut une réserve de fluctuation et qu'une gestion plus rigoureuse des capacités permet de diminuer les besoins. Les gouvernements cantonaux demandent que la Confédération supprime cette mesure du programme. La réserve prévue par la restructuration est estimée à 29 000 demandeurs par an au plus. La situation des réfugiés en Europe fait que 40 000 demandes d'asile ont été déposées en Suisse en 2015 et que le nombre de lits a dû être augmenté à 5 000 environ dans les CEP (structures d'urgence comprises).

16 Il est pratiquement impossible de dire si le nombre de demandeurs d'asile diminuera ces prochaines années. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estime à 1,5 million le nombre de réfugiés qui arriveront en Europe en 2016. Si la Suisse continue à en accueillir entre 3,8 % et 8 %, comme ces dernières années, on peut s'attendre à 57 000 – 120 000 demandes en 2016. Face à cette éventualité, il serait irresponsable de retarder des projets de développement des structures fédérales dans le domaine de l'asile. Les cantons seraient les seuls à en faire les frais, parce que les personnes dont la demande est manifestement infondée et qui ne peuvent être hébergées dans les structures fédérales pendant la durée de la procédure devraient être réparties entre les cantons. Cette tâche serait alors dévolue aux cantons, qui rejettent donc la mesure avec véhémence.

Réduction des programmes d'intégration (domaine des étrangers)

17 La Suisse comptant sur son sol un nombre d'étrangers parmi les plus élevés d'Europe, elle tient à réussir sa politique d'intégration. L'intégration est une condition de la cohésion sociale et elle est indispensable au développement économique et social du pays. Le nombre croissant de demandeurs d'asile et donc de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire confronte la Suisse à de nouveaux défis. Il convient donc de rejeter des mesures d'économies dans le domaine de l'intégration. De l'avis des gouvernements cantonaux, les raisons invoquées dans le rapport explicatif pour justifier cette mesure ne sont pas convaincantes. En effet, la majeure partie des subsides accordés aux programmes cantonaux d'intégration (PIC) profitent à l'apprentissage des langues et à la formation, à l'employabilité et à l'encouragement précoce ; on voit mal comment générer une efficacité accrue, comme le suggère le Conseil fédéral, alors que l'immigration augmente.

18 Une diminution des subsides fédéraux aux PIC toucherait par ailleurs l'ensemble des cantons en raison de la clé de financement Confédération – cantons et pas seulement la minorité de cantons qui envisagent des coupes dans le domaine de l'intégration. Les cantons étant confrontés à des difficultés financières, il faut s'attendre à ce qu'ils ne puissent pas compenser les subsides fédéraux et que même ceux d'entre eux qui n'avaient pas envisagé d'économies soient incités à réduire leur soutien financier à l'intégration. Il y aurait à l'avenir moins d'argent à disposition pour encourager l'intégration spécifique, ce qui serait contre-productif alors que l'immigration se renforce.

19 Aujourd'hui déjà, les cantons et les communes supportent une bonne partie des coûts résultant de l'encouragement de l'intégration spécifique dans le domaine des étrangers (pour la période PIC 2014–2017, le Secrétariat d'État aux migrations fait état de 36 millions de francs pour la Confédération et de 41 millions de francs pour les cantons et les communes). Il faut rappeler en outre que les cantons déboursent, dans le domaine des structures ordinaires (écoles, santé, sécurité sociale, etc.) déjà nettement plus pour les mesures d'intégration (classes d'accueil, cours d'appui, allemand seconde langue, interprètes dans les hôpitaux, etc.) que pour l'encouragement de l'intégration spécifique. En vertu de l'art. 121 al. 1 Cst., la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la

Confédération. Celle-ci doit donc assumer ses responsabilités financières dans le domaine de l'intégration au lieu de chercher à s'y soustraire par des coupes supplémentaires.

Suppression du supplément au forfait d'intégration (personnes admises à titre provisoire / réfugiés)

20 La Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons durant une période limitée, afin de couvrir les besoins vitaux des personnes issues du domaine de l'asile. Le Conseil fédéral justifie la suppression du supplément (allègement de 7,8 millions de francs) par le fait que le renchérissement est déjà pris en compte dans le calcul du forfait d'intégration. Or, les forfaits d'intégration, qui s'élèvent à 6 100 francs par personne, ne couvrent qu'une infime partie des coûts occasionnés par l'intégration professionnelle et l'apprentissage d'une langue nationale. C'était la raison principale qui avait conduit à prendre en compte ce supplément dans la planification. Fort de sa longue expérience, le service des affaires sociales du canton de Zurich articule des coûts annuels moyens dépassant les 20 000 francs par personne. La différence est déjà prise en charge par les cantons. Une suppression du supplément pour la période 2018-2021 se traduirait par une augmentation de leurs coûts. Étant donné que le taux de protection restera probablement élevé, impliquant d'importantes charges pour réaliser l'intégration sociale des demandeurs d'asile restés à l'écart des possibilités de formation, les gouvernements cantonaux demandent à la Confédération de supprimer cette mesure de son programme d'allègement.

21 L'asile étant accordé à toujours plus de personnes (taux de protection élevé), la Suisse est confrontée à un défi majeur. Ces prochaines années, un grand nombre de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire passera sous la responsabilité de financement des cantons et des communes, ce qui impliquera une hausse considérable des coûts. La progression des dépenses ira donc croissant, puisque ces groupes de personnes sont souvent tributaires des prestations de l'aide sociale. Tout permet de penser que les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire coûteront particulièrement cher aux services sociaux, car les personnes ayant subi des traumatismes de guerre ou les personnes peu qualifiées dépendent souvent à long terme de l'aide de l'État et doivent faire face à de graves problèmes, auxquels les assurances sociales ne parviennent parfois pas à subvenir. Ce risque de dépendance à long terme de l'aide sociale est particulièrement frappant chez les jeunes et les jeunes adultes. Le forfait d'intégration n'est pas suffisant pour leur assurer une qualification synonyme d'insertion durable sur le marché de l'emploi. C'est la raison pour laquelle les gouvernements cantonaux avaient demandé, dans leur prise de position du 19 juin 2015 relative à la révision LEtr, que le forfait d'intégration soit augmenté. Il est dès lors absurde que le Conseil fédéral propose de le réduire.

22 Il faut noter que les cantons ne parviendront pas à intégrer sur le marché du travail un certain nombre de personnes du domaine de l'asile, principalement celles qui souffrent de problèmes de santé, quand bien même ils intensifieraient leurs efforts pour leur donner une qualification professionnelle. Les cantons doivent engager et financer des mesures d'intégration pour ces personnes qui dépendront longtemps de l'aide sociale. Cantons et communes ne pourront pas subvenir indéfiniment à des coûts qui ne cessent de progresser. Alors que la Confédération devrait leur allouer une aide financière supplémentaire dans ce domaine, elle envisage une coupe budgétaire. Retenons que le Conseil fédéral a décidé en décembre 2015 d'intensifier les mesures à engager dans le contexte de l'initiative visant à mobiliser le potentiel de main-d'œuvre nationale. Or, les étrangers vivant en Suisse font partie de cette main-d'œuvre nationale potentielle – il serait contreproductif d'opérer des coupes dans les dépenses de formation.

2.4. Autres mesures dans le domaine des transferts du DFJP

Subventions de construction pour la détention administrative

23 La Confédération participe à la construction d'établissements pénitentiaires destinés à la détention en phase préparatoire, à l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ou à la détention pour insoumission (nommée aussi détention administrative). Elle souhaite que les subventions de construction versées aux établissements de détention administrative soient adaptées à la planification cantonale actuelle, tout en précisant que ses « années d'expérience » lui montrent qu'il faut s'attendre à des retards concernant les cinq projets déjà déposés par les cantons. Les gouvernements cantonaux proposent à la Confédération de renoncer à réduire les crédits pour les subventions de construction. Ce n'est qu'une fois connus tous les emplacements des centres fédéraux prévus dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile qu'il sera possible d'estimer le nombre d'établissements supplémentaires requis pour la détention administrative dans les différentes régions de la Suisse. Il n'est pas exclu que d'autres projets soient déposés, même si 500 places supplémentaires sont déjà prévues. Par ailleurs, on ne voit pas ce qui autorise la Confédération à affirmer que les cinq projets déposés auront du retard. S'il y avait des faits corroborant cette hypothèse, la Confédération avancerait d'autres arguments que celui de ses « années d'expérience ».

24 Si cette coupe est maintenue, les projets cantonaux risquent de prendre du retard, précisément parce que le financement par la Confédération n'intervient pas à temps. Face à la situation actuelle en matière d'asile, cela pourrait avoir de lourdes conséquences : le nombre élevé de demandeurs d'asile entraînera de nombreux départs si le taux de protection reste autour de 60 %. Lorsque l'exécution des renvois est reportée ou n'a pas lieu comme prévu faute de places de détention administrative, ce sont les cantons qui doivent payer les coûts d'hébergement et d'encadrement des demandeurs d'asile après échéance du délai de départ imparti par la Confédération. Cette mesure doit être maintenue pour autant que les planifications des cantons permettent de conclure à des retards dans la construction d'établissements de détention, retards qui pourraient justifier ces coupes, tant du point de vue de leur étendue que de leur échelonnement.

2.5. Armée

Charges de personnel et d'exploitation, investissements immobiliers

25 Les gouvernements se félicitent des mesures d'économies prévues dans les domaines mentionnés. Ils soutiennent aussi la décision de renoncer à réduire les charges d'armement. Il ne serait pas opportun de le faire, compte tenu du renforcement de la sécurité en Europe et à sa périphérie.

2.6. Mesures dans le domaine des transferts du DDPS

Protection civile

26 Les gouvernements cantonaux se félicitent de la régionalisation des constructions protégées. Il convient cependant de discuter dans le détail avec eux du nombre d'installations de protection civile que la Confédération envisage de supprimer, ainsi que de leur emplacement. Il semble que les avis divergent (occupation, utilisation).

Pour savoir si cette mesure permettra effectivement d'économiser 700 000 francs, il faudra attendre son application. Les gouvernements cantonaux considèrent que la réalisation des mesures prévues dans le domaine des transferts du DDPS doit être coordonnée avec les projets TIC en cours et ne doit pas modifier l'aperçu des coûts de l'Office fédéral de la protection civile. Une liste contraignante des tâches et des priorités doit être établie. Il convient de poursuivre les investissements importants portant sur la mise à niveau du système POLYCOM ou du réseau de données sécurisé (RDS), dans un souci de transparence des coûts pour les cantons.

Activités J+S et formation des cadres

27 Le programme fédéral Jeunesse+Sport s'est considérablement développé ces dernières années. Quantitativement, cela a permis de former de très nombreux moniteurs, garantissant aux collectivités publiques une certaine qualité dans l'encadrement d'une bonne partie des (jeunes) sportifs de notre pays. La proposition doit être rejetée. Il convient de rappeler la fonction éducative et intégrative des activités sportives et l'importance des rencontres sportives pour les enfants et les adolescents.

2.7. Formation, recherche et innovation

Message FRI

28 Il est prévu de réaliser une économie de 555,3 millions de francs sur le crédit qui sera demandé par le biais du message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation 2017-2020 (message FRI 2017-2020). Le rapport sur le Programme de stabilisation 2017-2019 renvoie au message FRI 2017-2020 pour avoir plus de détails sur les priorités qui seront fixées et les mesures qui devront être différées. Or, le Conseil fédéral ne l'a adopté que le 24 février 2016. Les gouvernements cantonaux considèrent que la réduction prévue des taux de croissance se traduirait inmanquablement par un transfert de coûts sur les cantons. Car même s'il est juste de constater qu'il n'y aura pas de renchérissement ou qu'il se maintiendra à un faible niveau, il convient de rappeler les facteurs de croissance invoqués par les directeurs de l'instruction publique et le chef du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) dans le cadre de la Conférence universitaire suisse (CUS) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Le renchérissement ne peut pas être invoqué car, comme on le sait, la base de calcul de la croissance a été revue impliquant un ralentissement de la progression à la fin de la dernière période (2012). On peut supposer que cela se reproduira en 2016. Il convient de rappeler les réductions prévues dans les secteurs de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, que l'on peut évaluer à 555 millions de francs pour la période 2017-2019 (par rapport au plan financier prévu), soit la baisse la plus élevée jamais connue jusqu'ici. On peut d'ores et déjà dire qu'il faudrait au contraire investir davantage et suffisamment dans la formation et la recherche, compte tenu de la désindustrialisation que connaît notre pays.

29 Le financement supplémentaire de la médecine humaine accordé par la Confédération semble pour le moins incertain. Les gouvernements cantonaux soulignent l'importance d'allouer des fonds d'appoint dans ce domaine pendant la période FRI 2017-2020, afin de former davantage de médecins et de préserver la qualité des soins. Les gouvernements cantonaux exhortent le Conseil fédéral à tenir compte de ces éléments dans la répartition des fonds entre les différents domaines d'encouragement détaillés dans le message FRI.

30 Pour les cantons, la situation de la formation professionnelle est plus préoccupante que celle des hautes écoles. La Confédération prévoit d'assumer une nouvelle tâche en versant des subsides aux personnes qui fréquentent des cours préparatoires en vue des examens professionnels supérieurs. On ne peut accepter cette proposition que si les subsides versés aux cantons n'en subissent pas les conséquences.

31 Le Conseil fédéral a annoncé qu'il entend contribuer de manière substantielle au financement des études supérieures, qu'il prévoit de déboursier 100 millions de francs de plus pour la création de places de formation en médecine humaine et qu'il souhaite, entre autres objectifs, promouvoir l'innovation ; il serait donc surprenant que ces annonces ne soient pas suivies d'effet, ou si peu. Tout transfert dans le secteur de la formation est inacceptable, tout comme on ne peut accepter que le soutien accordé à la formation professionnelle supérieure se fasse au détriment de la formation professionnelle générale, ni que le financement additionnel de places de formation dans le secteur de la médecine humaine porte préjudice aux autres disciplines universitaires. Il convient de préciser que les restrictions envisagées dans le secteur de l'immigration ont aussi des répercussions sur la formation professionnelle et la formation supérieure, d'autant que le nombre de migrants est en augmentation. La formation professionnelle propose des programmes d'intégration qui fonctionnent bien, mais qui pourraient être remis en cause dès lors que les montants versés à l'immigration et ceux versés à la formation (message FRI) seraient plus bas que prévu. Il est envisagé de faciliter l'admission des réfugiés dans les écoles supérieures et de contribuer ainsi à l'occupation des réfugiés, à leur formation (générale et continue) et, partant, à leur intégration. Il s'agit là d'une tâche hautement prioritaire à maints égards, qui ne doit pas être menacée par un recul des contributions fédérales.

2.8. Agriculture

Paiements directs, crédits d'investissement, améliorations structurelles et promotion de la qualité et des ventes

32 Le Programme de stabilisation 2017-2019 envisage des coupes budgétaires dans le secteur de l'agriculture qui figurent déjà dans le projet en consultation relatif à l'arrêté fédéral sur les fonds alloués à ce secteur pour les années 2018 à 2021. Seraient principalement touchés l'amélioration des structures agricoles, les mesures sociales et les paiements directs. Les gouvernements cantonaux rejettent ces coupes budgétaires, car elles toucheraient les exploitations agricoles qui traversent actuellement une situation particulièrement difficile. Aucune amélioration n'est en vue, ni à court terme, ni à moyen terme. La Confédération ne peut, dans un tel contexte, réduire encore plus ses contributions. Il est impossible de dire quels seront les effets à moyen et à long termes de la réévaluation du franc suisse sur le secteur agricole et sur la sécurité de l'approvisionnement. Les gouvernements cantonaux se permettent de rappeler les promesses faites par le Conseil fédéral dans le message sur la Politique agricole 2014-2017 et demandent donc que soient intégralement compensées les prestations écologiques et les prestations d'intérêt général voulues par la Confédération. Les crédits d'investissement et les améliorations structurelles renforcent la compétitivité (investissements durables). L'impact est d'autant plus important et porte sur le long terme. Il est indispensable d'optimiser les structures si l'on veut préparer l'agriculture suisse à l'ouverture du marché. La promotion de la qualité et la promotion des ventes (stratégie qualité entre autres) sont, elles aussi, indispensables à la survie de l'agriculture suisse.

2.9. Routes et apport au fonds d'infrastructure

Apport annuel au fonds d'infrastructure

33 La plus grande économie sera réalisée en 2017 avec un report unique de l'apport au fonds d'infrastructure de 65,2 millions de francs. Étant donné qu'il s'agit d'un report dans le temps des apports au fonds d'infrastructure et non d'une réduction des contributions versées, il ne faut probablement pas s'attendre à des répercussions négatives. Les gouvernements cantonaux soulignent néanmoins que la liquidité du fonds doit être assurée en tout temps, afin d'éviter tout retard dans les projets d'infrastructures communs.

Contributions aux routes principales

34 La Confédération entend plafonner au niveau de 2016 les contributions allouées aux routes nationales. Le plafonnement aurait pour effet que ces contributions ne seraient plus adaptées au renchérissement, ce qui reviendrait à une réduction progressive ou à un plafonnement du financement des routes nationales. Les gouvernements cantonaux rejettent cette coupe – tant qu'on ne saura pas si ces réductions sont dans une relation adéquate avec les autres postes de dépenses au titre du financement spécial. La réduction proposée priverait les cantons de 13,6 millions entre 2017 et 2019. Cette coupe n'est pas conforme à la contribution prévue dans le projet Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Dans le contexte des débats sur le FORTA, les gouvernements cantonaux souhaitent que cette mesure soit supprimée. Il importe par ailleurs que la Confédération maintienne à long terme les contributions qu'elle verse aux cantons pour les routes principales, les mesures autres que techniques et les routes principales en régions périphériques et de montagne.

2.10. Environnement

Protection contre les crues et revitalisation

35 Les indemnités versées aux cantons pour la protection contre les crues seront réduites de 18 à 24 millions de francs par an, celles pour la revitalisation de 2 millions. Il est précisé dans le message que d'une part, la Confédération ne réduira pas ses contributions aux conventions-programmes et que de l'autre, les cantons pourraient reporter certains projets et réduire ainsi leurs charges. Le report dans le temps des dépenses liées à la protection contre les crues se justifie d'autant que les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons ne peuvent pas être appliquées dans le cadre de la planification. Les gouvernements cantonaux ne sont pas opposés à ces mesures. Il conviendra toutefois de veiller à ce que les cantons qui respectent les conventions ou mettent en œuvre les projets comme prévu reçoivent la contribution de la Confédération en temps voulu.

2.11. Infrastructure ferroviaire

Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire

36 L'apport de la Confédération au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) sera réduit de 53,1 millions de francs en 2017, de 84,5 millions en 2018 et de 93,5 millions en 2019. Les gouvernements cantonaux rejettent cette mesure. Alors que la Confédération revoit à la baisse sa contribution au FIF par une réduction de l'apport

provenant de la RPLP, elle envisage une augmentation de la charge des cantons par une indexation de leur contribution. Les gouvernements cantonaux estiment que cette démarche pour le moins asymétrique est contraire aux efforts destinés à réduire, et non perpétuer, les financements communs. Profiter de la première occasion pour diminuer ses apports est contraire aux objectifs du fonds et au résultat sans équivoque de la votation. C'est la raison pour laquelle la réduction proposée par la Confédération est inacceptable. Si la Confédération réduisait, contre toute attente, son apport, il faudrait prévoir une compensation intégrale, en adaptant, par exemple, les tarifs RPLP, comme l'a annoncé le Conseil fédéral le 7 décembre 2015 pour le début de 2017 (soit 70 à 80 millions de recettes en plus).

37 Les gouvernements cantonaux demandent en outre que la part cantonale soit indexée sur l'indice des prix à partir de 2016 au plus tôt, car il s'agit de la date du premier versement dû par les cantons au FIF. Si l'indexation était appliquée aux conditions envisagées dans le projet, les cantons verraient leur contribution augmenter de 13 % à partir de 2020. Ils ne sont pas en mesure de supporter une telle hausse, qui n'est au demeurant pas prévue dans leurs plans financiers. Cette situation pourrait entamer la bonne volonté des cantons vis-à-vis du FIF, comme le montrent les réponses des parlements cantonaux. Les gouvernements cantonaux rejettent donc cette mesure. Si les apports cantonaux doivent être ajustés, cela ne devra pas avoir lieu avant 2020 et il faudra tenir compte des processus budgétaires. Enfin, l'indexation se limitera à l'évolution du renchérissement ; une adaptation en fonction de l'évolution réelle du PIB ou de l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire (IRF) est inacceptable, et impossible à financer. Les parts cantonales ne peuvent être indexées que si les apports de la Confédération évoluent conformément aux bases légales.

38 L'interdiction d'endettement devrait être suspendue jusqu'en 2020 par un amendement de la loi sur le FIF. Afin d'exclure tout retard dans l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, la Confédération a examiné la possibilité de suspendre jusqu'en 2020 l'interdiction d'endettement ancrée dans la loi sur le FIF. Il en résulterait un endettement supplémentaire limité à 150 millions de francs qu'il conviendrait de rembourser intégralement au cours des années suivantes. Le Conseil fédéral n'a pas retenu cette mesure étant donné qu'il ne devrait pas y avoir de problèmes de trésorerie à partir de 2018. Les cantons estiment néanmoins qu'il est impératif de développer l'infrastructure ferroviaire afin d'augmenter les capacités et d'améliorer l'offre, comme le prévoient les lois et les arrêtés fédéraux. La demande est en constante augmentation, il est donc exclu de reporter les travaux d'aménagement.

2.12. Financement des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS par le Fonds de compensation AVS

Compensations (remboursement partiel des charges d'exécution)

39 Le Conseil fédéral aimerait que les coûts de surveillance de l'AVS soient dorénavant financés par l'AVS. Les gouvernements cantonaux rejettent cette proposition. En vertu de l'art. 187 de la Constitution fédérale (RS 101), le Conseil fédéral doit tenir compte des organes auxquels sont confiés des tâches de la Confédération. Il s'agit clairement d'une tâche qui relève de la compétence de l'État et qui doit donc être financée par la Confédération. La proposition peut poser problème en termes de bonne gouvernance. La surveillance doit être assurée par un organisme indépendant. Une surveillance indépendante suppose un financement indépendant ; dans le cas contraire, il y a le risque que l'organe de surveillance dépende financièrement de l'assurance qu'il doit surveiller. Il s'agit là d'une approche objective et équitable d'un point de vue institutionnel, que le Parlement fédéral a choisie pour d'autres assurances sociales : la surveillance des prestations complémentaires (5 milliards de francs) se fait par les recettes fiscales, tout comme celle des allocations familiales (5 milliards de francs)

également) ou celle de l'assurance-accident. Dans le cadre de la nouvelle loi sur la surveillance de l'assurance-maladie (RS 832.12), le Parlement fédéral a décidé, il y a peu, que la surveillance serait financée elle aussi par les recettes fiscales.

2.13. Assurance-invalidité (AI)

Prestations versées par la Confédération à l'AI

40 Les gouvernements cantonaux rejettent cette mesure. Le pacte conclu lors de la révision 6a de l'AI doit être préservé : ce qui vaut pour les employeurs, les salariés et les bénéficiaires de prestations AI vaut aussi pour la Confédération. En 2010, le Conseil fédéral avait proposé que le montant initial de la contribution de la Confédération soit désormais fixé en fonction de la moyenne arithmétique des dépenses de l'AI en 2010 et 2011. Le message établi à cette époque ne fournit aucune explication. Le Parlement a suivi le Conseil fédéral et la révision 6a de l'AI est entrée en vigueur. Cinq ans plus tard, le Conseil fédéral fait marche arrière et aimerait changer rétroactivement le droit en vigueur, estimant que la part versée par la Confédération est beaucoup trop élevée (l'AI serait ainsi privée de plus de 60 millions de francs par an, l'équivalent de 750 millions à l'horizon 2028). Le Conseil fédéral explique sa démarche comme suit : en 2011, la Confédération a dû procéder à des paiements rétroactifs de 50 millions de francs au titre de subventions de construction versées aux cantons. La Confédération fait l'impasse sur le gel des investissements décidé par l'OFAS après 2005 et sur l'effet de rattrapage que les cantons ont dû assumer après 2008. Pour ce qui est des autres effets, il faudrait réexaminer la division par deux de l'allocation pour impotents dans les foyers, qu'une partie des cantons ont immédiatement compensée, totalement ou partiellement, alors que les effets financiers de la contribution d'assistance ne sont intervenus que plus tard.

2.14. Réduction individuelle de primes

Réduction individuelle de primes

41 Le Conseil fédéral propose d'abaisser la part versée par la Confédération au titre de la réduction des primes, qui passerait de 7,5 à 7,3 % des coûts bruts de l'Assurance obligatoire des soins (AOS). Les cantons se verraient ainsi privés d'une contribution fédérale estimée à 75 millions de francs pour 2018 et 2019, et les charges de la Confédération en seraient réduites d'autant. Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral relativise le transfert de charges qu'impliquerait cette mesure en rappelant qu'il prévoit des mesures dans le cadre de la réforme des prestations complémentaires (en consultation) qui permettraient de diminuer la charge que les cantons doivent supporter du fait des réductions de primes accordées aux bénéficiaires de PC et de supprimer les effets de seuil du système actuel. Il se réfère pour cela à sa proposition de réduire le montant minimal des PC et de donner la possibilité aux cantons de ne pas avoir à rembourser à tous les bénéficiaires la prime moyenne de l'assurance-maladie, mais uniquement le montant effectif s'il est moins élevé que la prime moyenne. Revoir à la baisse la contribution fédérale à la réduction des primes, comme cela est proposé dans le programme de stabilisation, permettrait à la Confédération de profiter elle aussi des économies réalisées dans le secteur des PC.

42 Les gouvernements cantonaux rejettent la mesure proposée par le Conseil fédéral, pour diverses raisons. Cette mesure est en effet en contradiction avec la RPT en vertu de laquelle la contribution fédérale à la réduc-

tion des primes avait été fixée sur la base du bilan global (avec pour corollaire une hausse significative de la contribution cantonale). Les économies réalisées par la Confédération grâce à cette mesure (quelque 75 millions de francs) se font sur le dos des cantons. Le transfert de charges qui en résulterait est inacceptable au regard notamment des coûts supplémentaires imposés aux cantons par les différentes révisions de lois opérées ces dernières années dans le secteur de la santé (financement des hôpitaux et des soins, en particulier). Les révisions engagées pour le financement des hôpitaux et des soins sont synonymes de dépenses supplémentaires pour les cantons (y compris les effets de la réforme des prestations complémentaires), estimées à 2,5 milliards de francs depuis 2011. Ceux qui ont vu leurs charges diminuer sont avant tout les assurés eux-mêmes (*out of pocket*) et les assurances maladie complémentaires.

43 Il n'est pas juste de relativiser les transferts de charges vers les cantons en se référant aux mesures prévues par le Conseil fédéral dans le cadre de la réforme de la loi sur les prestations complémentaires. Selon les estimations avancées dans le projet, les cantons verraient ainsi leurs charges réduites. Rappelons d'une part que les mesures proposées sont encore en consultation et que leur mise en œuvre est très incertaine. De l'autre, les cantons n'ont pas encore pu vérifier de manière tangible les hypothèses formulées sur les effets réels de ces mesures. Il est donc inapproprié de miser, dans le cadre du programme de stabilisation, sur la réalisation de mesures qui sont encore en consultation et de justifier ainsi un nouveau transfert de charges sur les cantons.

44 Il est inadmissible que la Confédération réduise sa participation, anticipant ainsi une éventuelle baisse des dépenses cantonales qui pourrait résulter de la réforme des prestations complémentaires. Il est également inacceptable que la Confédération profite indûment des mesures d'économie engagées par les cantons dans le domaine des réductions de primes, alors qu'ils doivent faire face à une forte opposition politique pour les imposer. Enfin, il est justifié que la part de la Confédération diffère de celle des cantons : en tant que régulateur du secteur des assurances maladie et autorité d'approbation des primes, la Confédération doit participer financièrement aux coûts de santé de manière appropriée et assumer ainsi ses responsabilités.

2.15. Rémunération de la réserve pour les allocations familiales dans l'agriculture

Allocations familiales dans l'agriculture

45 Les gouvernements cantonaux rejettent cette mesure. Introduire un rendement de la réserve conforme au marché est en soi juste. Il convient cependant d'éviter que les bénéficiaires profitent d'une augmentation des montants versés par les contribuables cantonaux et soient avantagés par rapport à d'autres sujets économiques qui pourraient voir leurs prestations et leurs recettes diminuer en raison de taux d'intérêt bas. La Confédération doit répercuter la baisse du rendement sur les bénéficiaires en révisant la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA).

2.16. Abrogation de la loi sur les activités à risque

Charges de fonctionnement

46 Les gouvernements cantonaux estiment qu'il ne faut pas supprimer la loi fédérale sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque. Il n'y a aucune raison de revenir après si peu de temps aux normes des années 1990. La nouvelle loi permet de mieux contrôler les organisateurs étrangers, puisqu'ils sont

tenus de solliciter la reconnaissance de leurs diplômes auprès du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) pour obtenir une autorisation cantonale d'exercer. Sans compter qu'il suffirait qu'un accident tragique se produise pour que soient de nouveau demandées des normes de sécurité plus sévères.

2.17. Autres mesures ayant une incidence sur les recettes

Émoluments en matière de surveillance de la correspondance par télécommunication

47 Les gouvernements cantonaux estiment que le montant prévu pour les émoluments dont les autorités de poursuite pénale doivent s'acquitter (5 %) ne se justifie pas. Compte tenu d'un renchérissement négatif de -1,4 %, les explications fournies ne sont pas plausibles. La question de la participation de la Confédération et des cantons au service SCPT (Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication), y compris la fixation éventuelle d'un forfait, doit être réglée à l'avance. Si tel n'est pas le cas, la nouvelle ordonnance sur les émoluments contiendrait des chiffres non vérifiés, en raison d'une augmentation prématurée (et non avérée) des émoluments. Il convient donc de renoncer à cette mesure.

Abandon du projet concernant le libre accès aux données de MétéoSuisse

48 Il convient de rejeter l'idée d'abandonner la mise en œuvre de l'Open Government Data (OGD). La mesure envisagée contredit la Stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018 élaborée par la Confédération, de concert avec les cantons, les communes et des représentants de l'économie et des sciences, et adoptée par le Conseil fédéral. La stratégie a pour objectif de mettre en libre accès les données publiques dans des formats ouverts et lisibles par machine en vue d'une libre réutilisation. Il s'agit notamment d'encourager l'innovation et la croissance économique, un objectif qui ne pourrait pas être réalisé sans publication progressive des données publiques. Renoncer à la modification de la loi prévue entraverait l'accès libre aux données météorologiques et ne permettrait pas de favoriser la croissance économique.