

Juin 2024

# Projet « Désenchevêtrement 27 – Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » Mandat adopté par le Conseil fédéral le 19.06.2024 et par les gouvernements cantonaux réunis en Assemblée plénière de la CdC le 21.06.2024

## 1. Généralités

Le fédéralisme suisse a connu de profonds changements à la suite du lancement, en 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons. La nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches dans 17 domaines ont permis de préciser les rôles de la Confédération et des cantons. Dans le même temps, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été inscrits dans la Constitution.

Ce nonobstant, les enchevêtrements financiers ont tendance à se multiplier. Au fond, les problèmes demeurent : mal définies, certaines responsabilités créent de fausses incitations et se traduisent par une augmentation des volumes et des transferts de charges au détriment de l'autre échelon institutionnel, par des difficultés de pilotage, par une hausse ininterrompue des coûts et, surtout, par une dépendance accrue des cantons envers la Confédération. À cela s'ajoute la question de la répartition des charges entre les différents échelons institutionnels.

Par conséquent, la Confédération et les cantons réaffirment leur volonté politique de poursuivre le désenchevêtrement des tâches et des financements lancé dans le cadre de la RPT,

- parce que, pour bien fonctionner, un État fédéral doit délimiter clairement les attributions et les tâches entre les différents échelons et fixer explicitement les modalités de financement ;
- parce qu'une définition précise des responsabilités se traduit par un pilotage plus performant et permet d'accomplir les tâches publiques avec davantage d'efficacité et de transparence ;
- parce qu'une séparation stricte des tâches augmente la marge de manœuvre des deux échelons et améliore la position des cantons au sein de l'État fédéral, renforçant ainsi le système fédéraliste.

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont donc adopté le présent mandat de projet dédié au réexamen de la répartition des tâches.

Le présent mandat repose sur les résultats de l'analyse effectuée pour le rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363 *Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons* du 28 septembre 2018 et sur le mandat relatif au projet « Répartition des tâches II », qui avait été lancé en 2019, mais suspendu en 2021 en raison de la pandémie de COVID-19. Ce projet mettait l'accent sur les groupes de tâches suivants : réduction individuelle de primes, prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, transport régional de voyageurs et financement de l'infrastructure ferroviaire.

La nouvelle mouture du projet a une portée plus large et inclut, en plus des groupes mentionnés, la formation, la sécurité et l'économie ainsi qu'une série d'autres tâches présentant des financements croisés.

Le monitoring de l'évolution des coûts, qui était prévu dans le cadre du projet « Répartition des tâches II », a fait l'objet d'études spécifiques après la suspension de celui-ci. Entre-temps, une proposition relative à la mise en place d'un tel suivi a été élaborée. Elle est maintenant en phase de mise en œuvre, de sorte qu'il sera possible d'établir des rapports réguliers à l'avenir.

## 2. Objectif

Le projet vise les objectifs stratégiques suivants :

- attribuer clairement la responsabilité de l'accomplissement et du financement des tâches publiques, dans le respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ;
- élargir la marge de manœuvre des deux échelons institutionnels et permettre l'accomplissement des tâches par les cantons dans le respect de leur autonomie ;
- améliorer le pilotage des coûts, des prestations ainsi que de l'efficacité ;
- viser la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons dans leur ensemble ;
- renforcer le fédéralisme, mettre un frein à la centralisation rampante.

### 3. Procédure et paramètres

Sur la base du présent mandat, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux mettent en place une organisation de projet commune, composée paritairement et disposant d'une solide assise (ch. 5). Directement concerné, l'échelon communal sera lui aussi consulté. L'organisation de projet sera chargée d'élaborer des propositions concrètes de réorganisation de la répartition des tâches.

Paramètres à respecter :

- Le projet est organisé de sorte qu'il soit possible d'arbitrer les intérêts entre les objectifs supérieurs de politique nationale et ceux de politique sectorielle ainsi que d'avoir une bonne vue d'ensemble.
- Les travaux en cours pour réorganiser un domaine de tâches sont, dans la mesure du possible, intégrés au projet.
- La collaboration au sein de l'organisation paritaire fonctionne sur la base du consensus. Les divergences éventuelles sont exposées dans le rapport destiné aux mandants.
- L'élaboration de propositions de réforme pourra, si nécessaire, passer par une modification de la loi ou de la Constitution.
- Le projet « Désenchevêtrement 27 – Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » doit examiner un panel de tâches suffisamment large sous l'angle de leur désenchevêtrement.
- Toute nouvelle attribution de tâche doit être finançable, tant par la Confédération que par les cantons. Les transferts de coûts sont à compenser sans effets sur les budgets. Un bilan global équilibré sera établi à une date donnée. L'évolution à long terme des dépenses dans les domaines de tâches concernés sera prise en compte dans l'appréciation globale. D'autres moyens de compensation seront examinés en plus de l'ajustement éventuel de la part cantonale à l'impôt fédéral direct.
- À supposer que le projet provoque d'importantes distorsions entre cantons, elles devront être compensées au niveau intercantonal, au minimum dans le cadre d'une solution transitoire. Le projet contiendra des propositions en ce sens.
- Le bilan global ne prendra pas en compte les différentes dynamiques des dépenses dans des domaines de tâches déjà désenchevêtrés dans le cadre de la RPT. N'y apparaîtront pas non plus les transferts de tâches et de charges décidés depuis l'entrée en vigueur de la RPT. Le bilan global partira ainsi d'un solde zéro et ignorera les développements antérieurs.
- En outre, les possibilités de mettre à la disposition des cantons les fonds qui ne sont plus affectés aux mesures d'atténuation introduites par la réforme de la péréquation financière 2020, comme le demande le message du 28 septembre 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2), doivent être étudiées dans le cadre de ce projet.
- Les travaux de projet doivent être organisés de manière qu'un rapport intermédiaire soit disponible fin 2025 d'un point de vue stratégique et conceptuel et qu'un rapport final avec des recommandations concrètes de mise en œuvre soit disponible fin 2027.

Pour le rapport intermédiaire, les groupes de travail établissent un état des lieux et présentent diverses solutions envisageables pour un désenchevêtrement dans leurs groupes de tâches respectifs. Ces discussions et les solutions proposées doivent se situer à un niveau stratégique et conceptuel. L'organe de décision politique détermine les solutions qui seront poursuivies au cours de la deuxième phase. Celle-ci ne

sera entamée qu'une fois les procédures de consultation fédérales et cantonales achevées. En vue du rapport final, les groupes de travail préparent les adaptations nécessaires au niveau de la Constitution et de la loi, et quantifient les conséquences financières pour la Confédération et les cantons. Le rapport final présente ainsi une vue d'ensemble des différentes possibilités en matière de désenchevêtrement de tâches, les adaptations nécessaires à cet effet et les conséquences financières pour la Confédération et les cantons, qui sont résumées dans un bilan global.

Au final, l'organisation de projet soumet donc au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux des propositions de réforme sur lesquelles chaque niveau institutionnel peut prendre position individuellement dans le cadre de ses compétences et processus de décision respectifs, et décider d'éventuels travaux consécutifs.

À l'échelon de la Confédération, un réexamen fondamental des tâches et des subventions est en cours dans le but d'éliminer les déficits structurels et de rétablir une marge de manœuvre budgétaire stratégique pour le Conseil fédéral et le Parlement. Ce projet fédéral doit être clairement distingué du projet « Désenchevêtrement 27 – Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », qui est mené conjointement par la Confédération et les cantons. Tant les objectifs que le cadre temporel sont différents. Le désenchevêtrement est un projet politique d'intérêt national qui ne vise pas à effectuer des économies à un échelon institutionnel au détriment d'un autre.

## 4. Domaines de tâches

Voici une énumération des domaines de tâches qui feront l'objet du présent projet. Si un désenchevêtrement complet ne semble pas pertinent, on examinera la possibilité d'un désenchevêtrement partiel. On se penchera sur le pilotage (compétence de réglementer) et la responsabilité de financement, ou sur les quotes-parts attribuées à la Confédération et aux cantons.

Les tâches doivent être réparties et accomplies conformément aux principes constitutionnels de subsidiarité et d'équivalence fiscale (compétence de réglementer et responsabilité du financement attribuées au même échelon). Ces deux principes seront développés dans le cadre des travaux de projet menés conjointement. À cet égard, des critères seront définis qui permettront d'évaluer 1) si une tâche doit être transférée aux cantons, qui en sont seuls responsables et en assument seuls le financement ; 2) si une tâche doit être transférée à la Confédération, qui en est seule responsable et en assume seule le financement ; 3) si, en cas de maintien du financement commun, les quotes-parts de financement de la Confédération et des cantons doivent être ajustées. Les groupes de travail sont chargés de présenter différentes solutions de désenchevêtrement. Les travaux à ce sujet ne devant pas préjuger du résultat, aucune directive n'est formulée dans le cadre de ce mandat quant à l'orientation d'un éventuel désenchevêtrement.

Font l'objet du projet les groupes de tâches suivants :

- Réduction individuelle de primes (RIP)
- Prestations complémentaires (PC)
- Subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides
- Transport régional de voyageurs (TRV)
- Financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF)
- Hautes écoles
- Formation professionnelle
- Aides à la formation du degré tertiaire
- Encouragement du sport
- Formation musicale
- Trafic d'agglomération
- Santé en général
- Énergie

- Exécution des peines et des mesures
- Domaine policier
- Protection de la population
- Protection des ambassades
- Encouragement à la construction de logements
- Géodonnées de base
- Améliorations structurelles dans l'agriculture
- Protection du paysage et conservation des monuments historiques

## 5. Organisation du projet

La réalisation des travaux est confiée à une organisation de projet commune, dont le mandat est le suivant :

- proposer une nouvelle répartition des tâches et des responsabilités de financement dans les domaines susmentionnés (dans le respect des objectifs et des critères définis) ;
- évaluer, pour la Confédération et les cantons, les effets sur l'accomplissement des tâches, les conséquences financières et la nécessité de légiférer ;
- prévoir des compensations pour les transferts financiers entre les deux échelons, de manière à parvenir à un bilan global équilibré.

Organisation du projet :

- L'*organe de décision politique* est constitué de représentants des départements concernés de la Confédération et des conférences des directeurs, et englobe un représentant des villes et des communes. Il est codirigé par la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) et le président de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Participent également aux séances la directrice de l'Administration fédérale des finances (AFF) et le secrétaire général suppléant de la CdC. Parmi les solutions présentées par les groupes de travail, l'organe de décision politique choisit celles qui doivent être poursuivies et approfondies au cours de la deuxième phase, et adopte le rapport final à l'intention du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux.
- L'*organe de pilotage stratégique* est constitué de la cheffe du DFF et des présidents de la CdC et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF). Outre la direction du projet, la directrice de l'AFF, le secrétaire général suppléant de la CdC et le secrétaire général de la CDF participent également aux séances. L'organe de pilotage stratégique décide des propositions présentées par les groupes de travail et la direction du projet quant à la suite des opérations. Il peut déléguer les décisions à un comité composé de la directrice de l'AFF, du secrétaire général suppléant de la CdC et du secrétaire général de la CDF.
- La *direction de projet* est composée de représentants de la Confédération et des cantons. Elle assure la conduite opérationnelle et la coordination, suit et soutient les groupes de travail, et prépare les bases de décision pour les organes supérieurs (1,5 équivalent temps plein [ETP] provenant de l'AFF et 1,5 ETP du SG CdC). Elle établit le bilan global au cours de la deuxième phase.
- *5 groupes de travail* proposent diverses solutions pour une nouvelle répartition des tâches dans les différents domaines. Ils sont composés de représentants de la Confédération et des cantons (1 personne au plus par échelon institutionnel et par groupe de tâches), auxquels peuvent se joindre, en cas de besoin avéré, des spécialistes externes. Les groupes de travail sont placés sous une direction paritaire Confédération-cantons. La composition des groupes de travail et de leur direction pourra être modifiée une fois que le rapport intermédiaire aura été établi, car les travaux en rapport avec ce dernier sont plutôt d'ordre stratégique et conceptuel, alors que les travaux pour le rapport final sont de nature plus technique. En particulier, les villes et les communes peuvent envoyer des représentants pour la deuxième phase. Les groupes de travail de la première phase seront constitués au second semestre 2024 et ceux de la deuxième phase au premier

semestre 2026.

**Groupe de travail 1 Affaires sociales et santé** : RIP, PC, subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides, santé en général

**Groupe de travail 2 Trafic** : TRV, FIF, trafic d'agglomération

**Groupe de travail 3 Formation et culture** : hautes écoles, formation professionnelle, aides à la formation, encouragement du sport, formation musicale, protection du paysage et conservation des monuments historiques

**Groupe de travail 4 Sécurité** : exécution des peines et des mesures, protection de la population, police, protection des ambassades

**Groupe de travail 5 Économie et autres thèmes** : énergie, encouragement à la construction de logements, géodonnées de base, améliorations structurelles dans l'agriculture

Les représentants de l'organisation de projet sont désignés, pour la Confédération, par les départements, pour les cantons, par la CdC et les conférences des directeurs concernées et, pour les villes et les communes, par l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses.

### Ressources

Les coûts de la direction de projet sont supportés à parts égales par la Confédération et par les cantons, au même titre que les coûts des éventuels mandats confiés à l'extérieur.

## 6. Calendrier

Les étapes de la planification sont les suivantes :

jusqu'en décembre 2024 :	mise sur pied d'une organisation de projet, travaux préparatoires effectués par la direction de projet
janvier 2025 :	début des travaux
jusqu'à fin 2025 :	rapport intermédiaire présentant les différentes solutions de désenchevêtrement
janvier 2026 :	l'organe de décision politique tranche en matière de solutions
février à août 2026 :	débat politique au niveau de la Confédération et des cantons, mise en place de la deuxième phase
septembre 2026 à nov. 2027 :	rapport final et recommandations
décembre 2027 :	l'organe de décision politique adopte le projet à l'intention du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux (fin du projet)