

Réexamen de la répartition des tâches et de la responsabilité financière Confédération-cantons

Mandat adopté par le Conseil fédéral le 14 juin 2019 et par les gouvernements cantonaux réunis en Assemblée plénière de la CdC le 28 juin 2019

1. Principes

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.

Malgré ces efforts, de nouveaux enchevêtrements de tâches et de nouveaux financements communs apparaissent, et 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 une plus grande efficacité et 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 mandat repose sur les résultats de l'analyse effectuée pour le rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363 *Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* (28 septembre 2018).

2. Objectifs

Le projet vise les objectifs stratégiques suivants :

- attribuer clairement la responsabilité de l'accomplissement des tâches et des financements, 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 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 ;
- analyser l'évolution des coûts et des baisses ou hausses de charges aux deux échelons institutionnels.

3. Procédure et paramètres

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, et 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 doit examiner un panel de tâches suffisamment large sous l'angle de leur désenchevêtrement. Les domaines mentionnés au ch. 4 en constituent l'essentiel. D'autres domaines peuvent s'y ajouter, moyennant l'accord des parties.
- Toute nouvelle attribution de tâche doit être financable, 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 différents domaines de tâches 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.
- Le calendrier des travaux comprend la publication d'un rapport d'étape mi-2021, suivi d'un rapport final assorti de recommandations, fin 2022.

L'organisation de projet soumet des propositions de réforme au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux. Chaque échelon prend position en fonction de ses compétences et en respectant ses processus de décision ; il peut diligenter des travaux de suivi.

4. Domaines de tâches

Voici un énuméré des domaines de tâches qui feront l'objet du présent projet. Si un désenchevêtrement complet ne semble pas possible, 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. Seront définis des critères qui permettront d'évaluer 1) si une tâche doit être transférée aux cantons, qui en sont seuls compétents et en assument seuls le financement ; 2) si une tâche doit être transférée à la Confédération, qui en est seule compétente 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.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

L'art. 112a Cst. dispose que la Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires (PC) si l'AVS et l'AI ne couvrent pas les besoins vitaux. La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) en fixe le montant ainsi que les compétences et les obligations de la Confédération et des cantons. Les prestations complémentaires destinées à assurer la couverture des besoins vitaux sont financées à raison de 5/8^e par la Confédération et de 3/8^e par les cantons. De telles imbrications compliquent le système et rendent le pilotage difficile. Ces 12 dernières années, les coûts ont fortement augmenté et avoisinent les 4,7 milliards de francs par an, dont 2,4 milliards pour la couverture des besoins vitaux. Le projet examinera la possibilité de désenchevêtrer les PC destinées au minimum vital, sous l'angle d'une centralisation. Toutefois, la couverture des besoins vitaux doit rester garantie et les compétences cantonales en matière de fixation des paramètres relatifs aux prestations ne peuvent pas être étendues.

Réduction individuelle des primes (RIP)

Toute personne qui n'a pas les moyens de payer les primes d'assurance-maladie peut prétendre à une réduction. L'art. 117 Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l'assurance-maladie (LAMal). Ce sont les cantons qui fixent les conditions d'octroi et le montant des contributions versées. Indépendamment des coûts effectifs, la Confédération verse aux cantons un montant annuel égal à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire. Actuellement, le financement est réparti entre la Confédération et les cantons à raison de 55 %-45 % en moyenne. Les interdépendances entre les différentes prestations versées par les cantons sous condition de ressources pour assurer le minimum vital (prestations complémentaires, aide sociale, réduction de primes) font que les systèmes sont fortement imbriqués. La marge de manœuvre des cantons est de plus en plus restreinte. Le projet examinera un désenchevêtrement de la RIP, sous l'angle d'une cantonalisation. On envisagera également la possibilité de financer la RIP pour les bénéficiaires PC dans le cadre du système des PC.

Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

Le FAIF a permis d'inscrire dans la Constitution un fonds destiné au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, afin de maintenir le réseau ferroviaire national en état. La législation sur le transport ferroviaire relève de la compétence de la Confédération (art. 87 Cst.). Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) est alimenté par la Confédération, par les cantons et par les entreprises ferroviaires, ainsi que par les tarifs plus élevés facturés aux voyageurs. En vertu de l'art. 87a Cst., la Confédération prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire (4,6 milliards de francs par an) ; les cantons y participent eux aussi, à hauteur de 500 millions par an. Or cette participation est contraire au principe d'équivalence fiscale. Le projet examinera la possibilité de supprimer la participation des cantons.

Trafic régional de voyageurs (TRV)

En vertu de l'art. 81a Cst., la Confédération et les cantons veillent à ce que l'offre de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit suffisante dans toutes les régions du pays. L'art. 87 Cst. précise que la législation sur le transport ferroviaire (téléphériques et navigation inclus) relève de la compétence de la Confédération. Le trafic régional de voyageurs (TRV) comprend les offres du transport régional de service public (chemin de fer et bus) non rattachées au trafic grandes lignes ou au trafic local. Le financement est régi par la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV). La Confédération et les cantons prennent chacun à leur charge 50 % des coûts non couverts des offres de transport public re-

connues par la Confédération (1,8 milliard de francs par an). Ce financement commun se traduit globalement par des formes d'incitation problématiques. Le projet examinera la possibilité de cantonaliser le TVR, en tenant compte de manière équitable des retombées sur les différents cantons.

Les domaines susmentionnés constituent l'essentiel du projet. On pourra en ajouter d'autres, notamment ceux pour lesquels le rapport en réponse à la motion 13.3363 identifie un potentiel de désenchevêtrement. La décision relève de l'organe de pilotage politique.

5. Monitoring de l'évolution des coûts et des baisses ou hausses de charges

Les amendements de lois qui portent sur des domaines de tâches relevant à la fois de la Confédération et des cantons donnent souvent lieu à des discussions sur les répercussions financières qu'ils peuvent avoir à chaque échelon. Suivre conjointement l'évolution des coûts et des baisses ou hausses de charges permettrait de connaître les dépenses effectives et d'avoir une vue d'ensemble commune et consolidée des flux financiers futurs et de leurs retombées.

Il s'agira tout d'abord de développer un outil fiable de suivi de l'évolution future des coûts dans un domaine de tâche donné, qui sera ensuite appliqué, à la faveur d'un projet pilote, aux domaines de tâches définis dans le mandat. Si l'expérience est concluante, le monitoring pourrait être généralisé et pérennisé moyennant l'accord de la Confédération et des cantons.

Il conviendra par ailleurs de s'assurer que la Confédération informe, dans les rapports explicatifs sur les projets de consultation et les messages qu'elle rédige à l'attention du Parlement, de manière plus systématique et plus substantielle sur les retombées financières de ses projets pour les cantons et les communes.

6. Organisation

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 ;
- procéder à un monitoring de l'évolution des coûts et des baisses ou hausses de charges pour la Confédération et les cantons.

Composition de l'organisation de projet :

- l'*organe de pilotage politique* est paritaire et composé de trois représentants de la Confédération (chef DFF, représentants DFI, DETEC) et de trois représentants des cantons (présidents CdC, CDF, CTP/CDS/CDAS), auxquels s'ajoute un représentant des villes et des communes ; la coprésidence serait assurée par le chef du DFF et le président de la CdC. Les présidents des conférences des directeurs et des représentants des départements fédéraux concernés peuvent être conviés aux réunions consacrées aux différents domaines de tâches. Y participent également le secrétaire général suppléant de la CdC, le directeur de l'AFF et la direction de projet. L'organe de pilotage assure la conduite politique du projet : il en approuve l'organisation dans le détail, attribue les mandats aux groupes de travail et apprécie les propositions à l'attention du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux.

- L'*organe de direction* compte cinq représentants de la Confédération (DFF, DFI, DETEC) et cinq représentants des cantons (secrétariats généraux CdC, CDF, CTP, CDS, CDAS), auxquels s'ajoute un représentant des villes et des communes ; la co-présidence est assurée par le directeur de l'AFF et par le secrétaire général suppléant de la CdC. (Selon les thématiques, on pourra faire appel à des experts). L'organe de direction prépare les décisions de l'organe de pilotage politique, il lui soumet des propositions et coordonne les activités des groupes de travail. La direction de projet siège aussi au sein de l'organe de direction et les directions des groupes de travail sont consultées en cas de besoin avéré.
- 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 (100 % ETP provenant de l'AFF et 100 % du SG CdC).
- 4 à 5 *groupes de travail* proposent une nouvelle répartition des tâches dans les différents domaines et un monitoring des coûts et des baisses ou hausses de charges (conformément au mandat de projet). Ils sont composés de représentants de l'administration fédérale et des administrations cantonales, auxquels peuvent se joindre, en cas de besoin avéré, des représentants des villes et des communes ainsi que des spécialistes externes. Les groupes de travail sont placés sous une direction paritaire Confédération-cantons.

Les représentants de l'organe de pilotage et de l'organe de direction sont désignés, pour la Confédération, par le Conseil fédéral, et pour les cantons, par la CdC et les conférences des directeurs concernées. L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses nomment leurs représentants. Les membres des groupes de travail sont désignés par l'organe de direction.

7. Ressources

Un budget est établi au début des travaux ; il est approuvé par l'organe de pilotage politique. Les coûts de la direction de projet sont supportés pour moitié par la Confédération et par les cantons, au même titre que les coûts des mandats confiés à l'extérieur.

8. Calendrier

Les étapes de la planification sont les suivantes :

3^e trimestre 2019 : mise sur pied d'une organisation de projet, début des travaux

Mi-2021 : rapport d'étape

Fin 2022 : rapport final assorti de recommandations