

Défauts de la répartition actuelle des tâches Confédération – cantons et du système des transferts

La répartition des tâches Confédération – cantons telle qu'elle se présente aujourd'hui et le système des transferts sont issus, non pas d'un concept expressément élaboré, mais d'une évolution historique remontant à la création de l'État fédéral suisse en 1848. Il n'est dès lors pas étonnant qu'au fil des ans, certains défauts parfois importants se soient glissés dans l'organisation de l'État fédéral et les relations financières entre les différents niveaux étatiques.

Le tableau ci-dessous expose l'état de la question. Il répertorie les *principales évolutions inopportunes* et présente un bref tour d'horizon de leurs *conséquences négatives*.

| Évolution inopportune | Conséquences |
|---|---|
| 1. Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, et entre cantons | |
| (répartition verticale, Confédération – cantons) Intervention croissante de la Confédération dans l'exécution des tâches étatiques | L'enchevêtrement progressif des compétences doublé d'une concentration accrue des compétences décisionnelles à l'échelon fédéral (tendance à la centralisation) dilue progressivement les responsabilités respectives de la Confédération et des cantons. Une centralisation qui s'accroît éloigne d'autant les citoyens des prises de décision. L'enchevêtrement des compétences entrave non seulement la différenciation régionale en matière d'exécution des tâches, mais aussi les centralisations ciblées qui permettraient de rationaliser l'exécution de certaines tâches. L'intervention croissante de la Confédération se fait aux dépens d'un renforcement de la collaboration intercantonale, et par conséquent au détriment d'économies d'échelle ainsi que d'économies de gamme. La Confédération est confrontée à une surcharge de tâches (ou de son budget), tandis que les cantons – eux-mêmes institutions étatiques à part entière – assument de plus en plus un rôle d'organes d'exécution, d'où un affaiblissement de leur responsabilité. La multiplication de tâches communes conduit à un renforcement de la densité normative au sein de l'État fédéral, mais aussi à des conflits de compétences entre niveaux étatiques. L'augmentation simultanée de l'interdépendance entre la Confédération et les cantons réduit la marge de manoeuvre de ces deux niveaux étatiques. A noter encore les chevauchements de compétences et les redondances administratives. |
| (répartition horizontale, entre cantons) Collaboration intercantonale axée sur une base volontaire | L'absence d'instruments permettant d'imposer la collaboration intercantonale dans des domaines appropriés favorise la centralisation et empêche en conséquence la réalisation d'économies d'échelle ou de gamme. |
| 2. Système des transferts entre la Confédération et les cantons, et entre cantons | |
| (répartition verticale, Confédération – cantons) Intervention croissante de la Confédération dans l'exécution des tâches étatiques et enchevêtrement progressif des tâches, conduisant inévitablement à un gonflement du système des transferts Confédération – cantons, et notamment à une multiplication des subventions fédérales | Cette évolution empêche toute vue d'ensemble des flux financiers au sein de l'État fédéral. |

| Évolution inopportune | Conséquences |
|---|---|
| Enchevêtrement progressif des compétences, entraînant inévitablement une augmentation des enchevêtrements financiers | Financièrement, les cantons dépendent de plus en plus de la Confédération. L'aspect négatif de cette dépendance se manifeste notamment en période d'économies budgétaires au niveau de la Confédération. En complément des contributions fédérales, les cantons doivent fournir des prestations financières parfois importantes, qui grèvent d'autant leur budget. Dans bien des cas, le cercle des "décideurs" et celui des "payeurs" ne coïncident pas. Cette absence de concordance tend à générer des frais supplémentaires. |
| Système de subventions fortement axé sur les dépenses (soit sur les moyens mis en œuvre plutôt que sur les résultats) | Ce système engendre des incitations malencontreuses dans la mesure où un bénéficiaire de subvention vise en principe à obtenir un maximum de moyens financiers de la part de la Confédération, et non à fournir avant tout une prestation avantageuse. À y regarder de plus près, il est toutefois clair que le financement d'un projet plus cher implique aussi un plus grand investissement de la part du canton (illusion fiscale). Celui-ci devra en outre assumer la totalité ou tout au moins une grande partie des frais de fonctionnement. |
| Subventionnement ne tenant que marginalement compte des objectifs et des résultats | Aujourd'hui, seule une importance secondaire est accordée au critère de durabilité. En matière d'objectifs et de résultats, une discussion entre la Confédération et les cantons fait le plus souvent défaut. Rien n'oblige donc de transférer au canton davantage de responsabilité (opérationnelle) pour l'exécution d'une tâche commune afin que celle-ci s'effectue de manière novatrice, en conformité avec les besoins des usagers et à moindre coût. |
| Subventions basées sur la facturation (ex post) et non pas sur des comptes prévisionnels (ex ante) | Ce procédé tend à générer des surcoûts du fait qu'il pose de grandes difficultés sur le plan des prévisions et de la gestion en matière de subventions. |
| Manque, voire absence de suivi (<i>controlling</i>) et de rapports dans le domaine des subventions | Durant les différentes phases d'un projet, l'exécution des tâches confiée aux cantons sur mandat de la Confédération ne fait pas l'objet d'un pilotage suffisant. La Confédération "reçoit la facture" au terme des travaux. |
| Système de subventions ne laissant aux cantons qu'une faible marge de manœuvre financière pour l'exécution des tâches sur mandat de la Confédération | Cet aspect n'incite guère les cantons à fournir une prestation aussi économique que possible. Il contribue au contraire à la cherté des projets, tant pour la Confédération que pour les cantons. |
| Péréquation financière (cf. aussi ch. 3 ci-dessous) constamment liée à des transferts pour différents motifs (exécution des tâches, parts aux recettes fédérales) | D'une part, cette situation conduit à une hausse des taux de subvention (suppléments péréquatifs pour les cantons à faible capacité financière), couplée à un renforcement des incitations malencontreuses décrites plus haut. D'autre part, la péréquation financière est en grande partie affectée, en d'autres termes les paiements compensatoires dépendent largement de projets subventionnés par la Confédération. |
| (répartition horizontale, entre cantons) | |
| Pour les cantons bénéficiant de prestations d'autres cantons, absence d'obligation de fournir des paiements compensatoires aux cantons fournisseurs | Dans le cadre de la collaboration entre cantons, il est rare que l'utilisation des prestations et la prise en charge des coûts coïncident. Les cantons fournisseurs de services sont confrontés à une surcharge financière tandis que d'autres bénéficient gratuitement de ces services. |
| 3. Péréquation financière au sens strict | |
| Pour mémoire (cf. ch. 2): Péréquation financière constamment liée à des transferts pour différents motifs (exécution des tâches, parts aux recettes fédérales) | D'une part, la péréquation financière est en grande partie affectée, en d'autres termes les paiements compensatoires dépendent largement de projets subventionnés par la Confédération. Or la péréquation financière au sens strict a pour vocation de compenser des différences <i>structurelles</i> influant sur la capacité financière des cantons et devrait en conséquence fournir aux cantons bénéficiaires des moyens librement disponibles. Les contributions fédérales étant liées à des prestations financières des cantons, le système actuel contraint les cantons financièrement faibles à augmenter leur budget pour obtenir davantage de paiements compensatoires. Ces cantons se voient ensuite dans l'obligation d'accroître leur charge fiscale qui, la plupart du temps, se situe déjà au-dessus de la moyenne. Les écarts de charge fiscale entre cantons continuent ainsi de se creuser. D'autre part, la multiplicité de mesures individuelles non coordonnées rend la gestion de la péréquation financière illusoire. Actuellement, la péréquation financière est nécessairement une "grandeur aléatoire". À ce propos, il convient de souligner que la péréquation financière ne saurait se résumer à une valeur aléatoire dans un État fédéral tel que la Suisse où, en comparaison internationale, chaque État membre jouit d'une importance relativement grande, quelle que soit sa capacité financière. La péréquation financière est bien plutôt une condition structurelle de la cohésion de l'État fédéral et doit de ce fait être gérable. |
| Effets relativement faibles de la redistribution au titre de la péréquation financière | Les disparités cantonales en matière de capacité financière ne se sont jusqu'ici ni réduites ni stabilisées, mais au contraire accentuées. Les cantons à faible potentiel de ressources ont donc des difficultés croissantes à assumer |

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - RPT

| | |
|--|--|
| | <p>leur propre responsabilité en matière d'exécution des tâches.</p> <p>Cercle vicieux: plus la situation des cantons financièrement faibles se détériore comparativement à celle d'autres cantons, plus la Confédération doit accroître son influence et plus la marge de manœuvre de <i>tous</i> les cantons se réduit, y compris celle des cantons financièrement forts.</p> |
| <p>Amalgame d'éléments de recettes et d'éléments de dépenses dans l'indice de capacité financière, composé des indices partiels "revenu cantonal", "force fiscale", "charge fiscale" et "zone de montagne"</p> | <p>En particulier l'indice partiel "charge fiscale" comprend forcément des éléments de dépenses, ces dernières influant de manière essentielle sur la charge fiscale d'un canton. Étant donné que l'indice de capacité financière est d'autant plus faible que la charge fiscale d'un canton est élevée, et que les paiements compensatoires au titre de la péréquation financière seront d'autant plus élevés que l'indice de capacité financière est faible, le canton se voit incité de manière inopportune à augmenter ses dépenses.</p> |
| <p>En ce qui concerne les charges, la péréquation financière se fait uniquement en faveur des cantons ayant une charge fiscale élevée et/ou comportant une zone de montagne</p> | <p>Ne sont prises en considération ni les charges excessives dues aux facteurs socio-démographiques, ni celles des cantons confrontés aux problèmes des villes-centres.</p> |