01.074

# Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

du 14 novembre 2001

---

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, dans le cadre de la deuxième phase de la réforme du fédéralisme, un premier train de mesures constitutionnelles et légales concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Ces mesures portent sur

- un désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons,
- de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons,
- l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges,
- une nouvelle péréquation des ressources et une compensation des charges excessives octroyée par la Confédération (péréquation financière au sens strict).

Le présent message inclut à cet effet

- un projet d'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), et
- un projet de loi fédérale sur la péréquation financière (LPF).

Vous trouverez par ailleurs en annexe l'Accord-cadre intercantonal (ACI) convenu par 22 gouvernements cantonaux.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1993 | P | 93.3090 | Pour une politique financière plus transparente entre la Confédération et les cantons (E 03.06.93, Gemperli) |
| 1993 | P | 93.3288 | Péréquation intercantonale des charges publiques (N 08.10.93, Wyss) |
| 1994 | M | 92.3467 | Pour une nette répartition des tâches d'exécution entre les cantons et la Confédération (Bloetzer) (E 17.06.93, Bloetzer; N 14.03.94) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1995 | P | 94.3307 | Péréquation financière et centres urbains (N 13.03.95, Strahm) |
| 1995 | P | 94.3514 | Introduction du télé-péage dans les villes (N 24.03.95; Vollmer) |
| 1996 | P | 96.3050 | Renforcement de la péréquation financière par les parts cantonales à l'impôt fédéral direct (E 04.06.96, Marty Dick) |
| 1996 | P | 96.3030 | Projet-pilote New Public Management (N 21.06.96, Kofmel) |
| 1996 | P | 96.3285 | Renforcement de la péréquation financière fédérale par les parts cantonales à l'impôt fédéral direct (N 13.12.96, Lachat) |
| 1998 | P | 98.3130 | Sauvegarde des intérêts supérieurs et tâches de coordination dans le domaine de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (E 15.12.98, Onken) |
| 1998 | P | 98.3456 | Nouvelle péréquation financière. Mesures proposées dans le domaine du sport (N 18.12.98, Berberat) |
| 1999 | P | 98.3622 | Fédéralisme coopératif (N 19.03.99, Zbinden) |
| 1999 | P | 99.3340 | Train de mesures pour les régions rurales (N 08.10.99, Brunner Toni) |
| 1999 | P | 97.3662 | Péréquation financière. Prise en compte des difficultés spécifiques des villes (N 16.12.99, Groupe socialiste) |
| 1999 | P | 98.3516 | Péréquation financière. Prise en compte des prestations fournies par les centres urbains (N 16.12.99, Gysin) |
| 1999 | P | 99.3393 | Uniformisation au niveau constitutionnel du financement de la formation (E 7.3.00, Commission de la science, de l'éducation et de la culture) |
| 2000 | P | 99.3108 | Collaboration intercantonale (N 18.6.00, Theiler) |
| 2000 | P | 99.3582 | Concurrence fiscale raisonnable (N 13.12.00, Groupe de l'Union démocratique du centre) |
| 2000 | P | 00.3438 | Nouvelle péréquation financière. Aide transitoire pour les cantons en difficultés financières (N 15.12.00, Walker Felix) |

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 novembre 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

## Condensé

*Le fédéralisme, l'un des principes fondamentaux de la Constitution fédérale (Constitution), tend à perdre de sa substance depuis plusieurs décennies. Une centralisation rampante a progressivement limité l'autonomie décisionnelle et le champ d'action des cantons, tandis que les compétences attribuées à la Confédération s'accroissaient – y compris dans des secteurs qui relèvent par leur nature des cantons. Parallèlement à cette évolution, la part des transferts financiers affectés de la Confédération aux cantons a augmenté, plaçant ces derniers dans une dépendance politique et financière croissante de l'Etat fédéral.*

*Les transferts aux cantons s'élèvent actuellement au quart des dépenses totales de la Confédération. Seuls 25 % de ces transferts financiers sont versés aux cantons sous la forme de paiements non affectés. La plus grande partie des transferts sont liés à des tâches, des projets ou des objets précis, ainsi qu'au respect de certaines normes ou standards. De plus, les subventions fédérales exercent dans bien des cas non seulement leur fonction d'incitation, mais aussi celle de redistribution dans le cadre de la péréquation financière. Cet amalgame des fonctions d'incitation et de compensation aboutit généralement à des taux de subvention élevés, qui exposent particulièrement les cantons dont le potentiel de ressources est faible à mener une politique outrepassant leurs besoins réels.*

*Sous de tels auspices, une politique cantonale qui fixerait de manière autonome les priorités pour la population concernée court un risque croissant de devenir une fiction. Le fédéralisme est en bien mauvaise posture. La concurrence des idées et des modèles de solutions envisageables est menacée. Le potentiel d'innovation politique inhérent aux structures fédérales ne peut en conséquence plus s'exprimer comme il serait souhaitable.*

*Le Conseil fédéral présente, au titre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), un projet cohérent pour renforcer et moderniser les structures fédérales de la Suisse. A cet effet, il propose dans le présent message un premier train de mesures comprenant toutes les modifications constitutionnelles nécessaires ainsi qu'une révision totale de la loi fédérale sur la péréquation financière. Les changements au niveau constitutionnel exigeront l'adaptation de nombreux actes législatifs spéciaux, qu'il s'agisse de lois fédérales s'appliquant à un ou à plusieurs domaines. Le Conseil fédéral transmettra au Parlement les propositions à cet égard dans un second message sur la RPT, à l'issue de la votation populaire obligatoire sur l'arrêté fédéral et après un éventuel référendum sur la loi fédérale.*

*Le présent projet vise essentiellement à renforcer la Confédération et les cantons dans leurs rôles respectifs. Cela suppose un désenchevêtrement des tâches et du financement. Il s'agit en outre d'améliorer la collaboration à l'échelon fédéral, de développer notablement la collaboration intercantonale et de rendre la péréquation financière entre les cantons plus efficace et surtout gérable politiquement.*

*La RPT repose essentiellement sur quatre piliers à la fois complémentaires et interdépendants:*

1. *Dans de nombreux secteurs, les compétences et les flux financiers se chevauchent aujourd'hui et engendrent des redondances, une dilution des responsabilités et une dépendance croissante des cantons vis-à-vis de la Confédération. Le désenchevêtrement des tâches et du financement vise à optimiser la structure en place, afin de faciliter l'accomplissement des tâches publiques de la Confédération. Les cantons verront ainsi se renforcer leur autonomie, et par conséquent s'élargir leur champ d'action et leur marge de manœuvre. Quant à la Confédération, elle pourra davantage se consacrer à ses tâches nationales et, conformément au principe de subsidiarité, intervenir sur les plans matériel et financier dans les domaines exigeant une réglementation uniforme. Le désenchevêtrement des tâches et du financement permettra en outre de mieux appliquer le principe de l'équivalence fiscale, selon lequel les bénéficiaires de prestations publiques doivent aussi assumer les coûts et les décisions qu'impliquent ces prestations. Par ailleurs, l'attribution de responsabilités claires aux cantons renforcera la position des parlements et des exécutifs ainsi que celle des électeurs au niveau cantonal. La population pourra en effet mieux se prononcer sur les priorités politiques souhaitables pour son environnement immédiat.*

   *Un transfert accru de tâches aux cantons ne signifie toutefois pas donner libre cours à 26 systèmes différents et non compatibles entre eux. Le législateur devrait, d'une part, être en mesure de fixer – même dans les secteurs réservés aux cantons – des balises si celles-ci se révèlent indispensables, en promulguant une législation-cadre. D'autre part, les cantons devront davantage collaborer et assumer conjointement certaines tâches, ce qui favorisera l'adoption de solutions communes et compatibles.*

2. *Un Etat fédéral de dimensions modestes tel que la Suisse présente nombre de tâches que les deux niveaux étatiques, soit la Confédération et les cantons, doivent pouvoir assumer conjointement, même à la suite d'un désenchevêtrement. Pour cela, il faut toutefois introduire de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons. Plutôt que de subventionner des objets individuels en fonction des coûts occasionnés, il convient de privilégier le système de subventions globales ou forfaitaires portant sur des programmes pluriannuels. La gestion stratégique ainsi qu'un controlling approprié incomberont à la Confédération, tandis que les cantons détermineront sur le plan opérationnel comment ils entendent atteindre les objectifs fixés dans le cadre d'une convention. La gestion en fonction des coûts n'aura plus cours dans les domaines auxquels seront appliquées ces nouvelles formes de collaboration et de financement. La gestion se fera désormais en fonction de l'objectif convenu, et l'efficacité souhaitée d'une mesure se situera au cœur de l'action étatique (gestion en fonction des résultats).*

3. *Etant donné que les espaces économiques et sociaux se limitent toujours plus rarement aux frontières cantonales, un nombre croissant de tâches cantonales requièrent aujourd'hui une collaboration horizontale. Afin de préparer les cantons à cet enjeu et de renforcer leur rôle sur le plan politique et financier, la RPT prévoit une collaboration intercantonale nettement plus large, assortie d'une compensation des charges. Les cantons qui fournissent des prestations publiques profitant à leurs voisins doivent être dédommagés équitablement. Des organes intercantonaux pourront, compte tenu du principe de la légalité et du contrôle démocratique direct, être habilités à édicter des normes contenant des règles de droit afin de réagir rapidement et de manière appropriée à des situations et des défis nouveaux. La Confédération a ici pour mission de promouvoir la collaboration entre les cantons. Pour cela, elle doit disposer d'un minimum de compétences procédurales. Celles-ci doivent lui permettre, sous certaines conditions et à la demande des cantons, d'astreindre les réfractaires à la collaboration horizontale. Cette contrainte peut se révéler nécessaire pour préserver la substance du fédéralisme. Car, si la collaboration intercantonale échouait, un renforcement de la propension à la centralisation et un affaiblissement des structures fédérales seraient inéluctables. La Confédération serait alors contrainte d'assumer, contrairement à toute rationalité politique et budgétaire, des tâches qu'il vaudrait mieux accomplir sous la forme d'une collaboration horizontale.*

4. *La péréquation financière au sens strict, entre les cantons, connaît désormais une distinction entre péréquation des ressources et compensation des charges. Cette nouvelle approche rend la péréquation plus ciblée et plus efficace.*

   *La péréquation entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources sera plus large que ne l'est le système actuel. La Confédération participera désormais à son financement, au côté des cantons à fort potentiel de ressources. Elle assurera à tous les cantons une dotation de moyens financiers suffisante. Au système actuel, peu transparent, compliqué et accessible à quelques spécialistes uniquement, succédera une péréquation financière transparente. Le Parlement fédéral sera habilité à fixer les valeurs de référence de la péréquation des ressources. La péréquation financière, qui a pour but de réduire les disparités cantonales en matière de capacité financière, sera ainsi gérable politiquement. Mesurant la capacité financière des cantons, l'indice des ressources est conçu de manière à empêcher toute manipulation et écarte à dessein, contrairement à l'indice applicable aujourd'hui, tout élément relatif aux charges. Par exemple, la charge fiscale cantonale ne servira plus de critère pour mesurer la capacité financière d'un canton. Seul le potentiel de recettes ou de ressources fiscalement exploitables du canton sera retenu. Cela permettra d'éviter à l'avenir des incitations inopportunes et des conflits d'objectifs.*

   *La Confédération octroiera aux cantons une compensation ciblée des charges excessives sur lesquelles il n'est pas possible d'influer, soit les charges*

*dues à des facteurs géo-topographiques, ou à une structure spécifique de la population. Il appartiendra au Parlement fédéral de fixer l'ampleur de cette compensation. Celle-ci sera donc elle aussi gérable politiquement.*

*Une compensation des cas de rigueur est aussi prévue afin de faciliter le passage au nouveau système. Cette compensation financée par la Confédération et les cantons est conçue à titre d'aide transitoire. Les paiements seront effectués de manière ciblée, et uniquement en faveur des cantons à faible potentiel de ressources. Les montants de cette compensation ne seront pas adaptés au renchérissement et leur versement aux cantons concernés prendra fin dès l'instant où l'indice des ressources de ces cantons aura atteint la moyenne suisse. La reconduction de la compensation des cas de rigueur sera en outre soumise tous les quatre ans à un réexamen complet, fondé sur un rapport évaluant l'efficacité d'une telle compensation.*

*Les instruments de la RPT ont déjà fait l'objet d'une première analyse, menée dans la perspective du présent message. Les travaux comprenaient une analyse qualitative permettant de montrer dans quelle mesure les objectifs politiques et financiers sont atteignables, ainsi que des examens quantitatifs servant à mesurer les conséquences financières de la RPT pour chacun des cantons.*

*L'analyse qualitative portant sur les effets de la RPT a permis de porter une appréciation globalement positive sur le projet de réforme. Selon cette analyse, la RPT renforce le fédéralisme suisse et atténue ses faiblesses. Le désenchevêtrement des tâches est une mesure ciblée, dont il convient de ne plus limiter la portée. Quant à la refonte de la collaboration entre la Confédération et les cantons, elle promet une utilisation plus judicieuse des moyens financiers grâce à une meilleure prise en considération des objectifs et de l'efficacité. L'institutionnalisation de la collaboration intercantonale renforce le rôle des cantons dans l'Etat fédéral. Enfin, la compensation intercantonale des charges permet une indemnisation équitable des cantons fournisseurs de prestations. Séparant nettement la péréquation des ressources de la compensation des charges, le nouveau système de péréquation est convaincant. En ce qui concerne le nouvel indice des ressources, qui sert à mesurer la capacité financière des cantons, il l'emporte largement sur l'indice actuel, tant par son caractère méthodique que par sa pertinence. Les éléments intervenant dans le mécanisme de la RPT sont bien plus adéquats que le reflet d'une situation dépassée, tel que le donnent les résultats de la «dernière colonne» du bilan global (effets quantifiables en francs par canton). Afin de faciliter le passage au nouveau système de péréquation financière, il est toutefois juste de prévoir une compensation des cas de rigueur, réservée aux cantons à faible potentiel de ressources.*

*Quant aux conséquences financières probables de la RPT pour la Confédération et les cantons, il faut tout d'abord souligner l'absence d'incidence sur les coûts. La RPT ne se solde par aucun transfert de charges entre la Confédération et les cantons. Au bout du compte, seule la compensation des cas de rigueur, qui se résorbera au fil du temps en raison de son caractère temporaire, entraînera pour la Confédération une charge supplémentaire que les modèles évaluent à quelque 280 millions de francs. Toutefois, si l'on se réfère au volume total de la péréquation, soit 3 milliards de francs, cette charge supplémentaire semble relativement modeste; en outre, les gains d'efficacité escomptés devraient l'absorber.*

*Le «bilan global» indique les conséquences financières de la réforme telles qu'elles sont attendues pour la Confédération et pour chacun des cantons. Pour diverses raisons, ce bilan n'a qu'une valeur indicative limitée (notamment du fait que l'on a renoncé à quantifier les gains d'efficacité escomptés). Il n'en reste pas moins que tous les cantons à faible potentiel de ressources seront gagnants grâce à la compensation des cas de rigueur. Le nouveau système entraîne en outre un rapprochement de la capacité financière des cantons bien plus net que ne le permet la péréquation financière actuelle. Il atténue par ailleurs sensiblement les différences au niveau des charges fiscales. Selon les hypothèses retenues, les écarts entre les extrêmes pourraient se réduire de 20 %. Lorsque l'on évalue le nouveau système de péréquation, il convient aussi de souligner que celui-ci est gérable politiquement. En effet, plus le Parlement dote généreusement chacun des mécanismes de compensation, plus la réduction des disparités cantonales au niveau de la capacité financière et des charges sera importante.*

*Les mesures proposées au titre de la répartition des tâches suffisent à désenchevêtrer 40 % (en valeur) des tâches communes. La marge de manœuvre de la Confédération et des cantons s'étendra proportionnellement à ce désenchevêtrement. Cette marge de manœuvre permettra de réaliser les gains d'efficacité souhaités. De même, le désenchevêtrement permettra de transformer des transferts affectés, ou assortis de conditions, en moyens financiers non liés à une affectation, et accroîtra encore le champ d'action des cantons. Dans le cas des cantons à faible potentiel de ressources, l'augmentation des moyens non liés à une affectation dépasse largement le volume supplémentaire des tâches à assumer. Elle créera ainsi pour ces cantons un potentiel supplémentaire de réduction de leurs charges fiscales, généralement supérieures à la moyenne.*

*Une fois la RPT introduite, chacun de ses instruments sera examiné tous les quatre ans du point de vue de son efficacité. Sur la base des rapports établis, le Parlement fédéral jugera de l'opportunité de redéfinir les valeurs de référence concernant la péréquation financière.*

*Le nouveau système de péréquation financière ne déploiera ses effets de manière optimale que dans la mesure où ses instruments formant le premier train de révisions seront intégralement mis en œuvre. Exclure certains éléments diminuerait fortement, voire réduirait à néant l'efficacité de la RPT et compromettrait une modernisation du fédéralisme qui s'impose avec urgence.*

*Après acceptation du présent projet par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral élaborera le second message relatif à la RPT. Celui-ci portera sur les adaptations de lois spéciales – lois fédérales concernant un ou plusieurs domaines –, qu'impliquent les modifications constitutionnelles présentées ici. Le Conseil fédéral proposera en outre d'autres révisions de lois, afin de préciser les compétences de la Confédération et celles des cantons dans des domaines qu'il convient de désenchevêtrer sans que cela exige pour autant des modifications au niveau de la Constitution. De tels domaines ne sont donc pas traités dans le cadre du présent message. La RPT entrera en vigueur une fois que le second projet aura été adopté. Selon les estimations actuelles, cela ne saurait advenir avant 2006.*

*Tableau 0.1 Vue d'ensemble du concept général de la RPT*

| Objectifs prioritaires | Instruments | Mesures | Effets |
|---|---|---|---|
| Amélioration de l'exécution des tâches de l'Etat fédéral | Désenchevêtrement des tâches (ch. 2) | – Désenchevêtrement des compétences et du financement entre la Confédération et les cantons; désenchevêtrement soit d'un domaine de tâches dans son intégralité, soit de secteurs particuliers d'un domaine de tâches (désenchevêtrement partiel) | – Responsabilité incombant intégralement à la Confédération ou aux cantons<br>– Concentration sur les compétences clés<br>– Moins de redondances administratives et d'administrations parallèles<br>– Marge de manœuvre accrue pour la Confédération et les cantons<br>– Fourniture de prestations répondant mieux aux besoins et aux critères économiques, du fait de l'adéquation entre bénéficiaires de prestations, responsables sur le plan décisionnel et responsables du financement des prestations<br>– Conséquence pour les cantons: moyens non affectés en lieu et place de moyens affectés |
| | Nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons (ch. 3) | – Nouvelle répartition des compétences pour les tâches qui restent communes; principe: stratégie = Confédération, responsabilité opérationnelle = cantons<br>– Conventions-programmes conclues sous forme de partenariat entre la Confédération et les cantons<br>– Subventions globales ou forfaitaires au lieu de subventions proportionnelles aux dépenses; subventions axées sur l'output et non sur l'input, fixées à l'avance et non a posteriori<br>– Séparation des suppléments péréquatifs actuels (affectés) et des subventions fédérales. Ces suppléments servent à financer la péréquation verticale des ressources, non affectée. | – Possibilité pour la Confédération d'exercer, au niveau des tâches qu'elle assume en commun avec les cantons, son rôle stratégique qui est de viser l'efficacité et la réalisation des objectifs<br>– Au niveau de l'exécution, les cantons assument l'entière responsabilité des tâches et des ressources.<br>– Elimination des incitations inopportunes au niveau du financement; en lieu et place, incitation à fournir les prestations de manière efficace<br>– Le montant prévu pour les suppléments péréquatifs actuels est entièrement affecté à la péréquation financière. |
| | Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ch. 4) | – Engagement des cantons à collaborer dans certains domaines de tâches<br>– Indemnisation proportionnelle à l'utilisation des prestations hors du canton | – Réalisation de prestations plus économique: économies d'échelle, avantages liés à l'accomplissement de tâches en commun<br>– Prévention d'une centralisation excessive des tâches au niveau de la Confédération<br>– Pour les cantons fournisseurs de prestations, allégement des charges et incitations en raison des indemnités versées par les cantons bénéficiaires |

*Tableau 0.1 suite*

| Objectifs prioritaires | Instruments | Mesures | Effets |
|---|---|---|---|
| Augmentation de l'efficacité du système de péréquation financière | Péréquation des ressources (ch. 5.5) | – Redistribution financière politiquement gérable, entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources)<br>– Dotation complémentaire, attribuée par la Confédération aux cantons à faible potentiel de ressources, de manière que chacun d'eux dispose d'un certain potentiel de ressources (péréquation verticale des ressources) | – Dotation des cantons en ressources financières, de manière que chaque canton puisse assumer ses responsabilités sur le plan des décisions et de l'exécution<br>– Réduction des disparités cantonales en matière de capacité financière et, indirectement, en termes de charge fiscale |
| | Compensation des charges octroyée par la Confédération (ch. 5.6) | – Compensation, par la Confédération, des charges excessives que doivent supporter certains cantons en raison de facteurs géo-topographiques (p. ex. altitude, caractère accidenté du terrain ou structure spécifique de l'habitat)<br>– Compensation, par la Confédération, des charges excessives que doivent supporter certains cantons et de grandes agglomérations en raison de facteurs socio-démographiques (p. ex. pauvreté de larges tranches de la population, chômage, accueil de population étrangère, toxicomanie) | – Compensation non affectée des charges excessives invariantes, dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques<br>– Péréquation financière au sens strict (péréquation des ressources et compensation des charges excessives octroyée par la Confédération) réalisée exclusivement sous la forme de paiements non affectés |
| Mesure destinée à faciliter le passage au nouveau système | Compensation des cas de rigueur (ch. 5.7) | – Compensation temporaire des difficultés de fonctionnement des cantons à faible potentiel de ressources | – Le passage à la RPT permet à tous les cantons dont le potentiel de ressources est inférieur à la moyenne d'être gagnants par rapport à la situation actuelle. |

# Message

## 1 Partie générale

La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons s'inscrit dans le prolongement de la mise à jour de la Constitution. Elle se présente comme une deuxième étape d'une réforme complète du fédéralisme. La RPT doit permettre de désenchevêtrer au maximum et de façon judicieuse les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons. Il s'agit de définir clairement les responsabilités incombant aux deux niveaux étatiques en appliquant le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale. La RPT a ainsi pour but de renforcer la Confédération et les cantons dans leurs rôles respectifs, en confiant à chaque échelon les tâches qu'il est le mieux à même d'assumer. Elle entend par ailleurs optimiser les formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes. Ce projet de réforme comporte quatre volets: 1) un désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons, 2) de nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons pour les tâches qui restent communes, 3) une institutionnalisation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et 4) une péréquation financière au sens strict politiquement gérable.

Les disparités en matière de capacité financière entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources, une tendance à la centralisation qui allait en s'accentuant et un fédéralisme qui menaçait de prendre une tournure purement exécutoire, tels ont été les motifs d'une refonte complète de la péréquation financière actuelle. L'Administration fédérale des finances (AFF) a procédé en 1991 à une analyse de la péréquation financière en vigueur et en a conclu que, malgré les moyens considérables mis en œuvre, cette dernière n'atteignait pas son objectif qui était de réduire les disparités entre cantons. En 1994, une expertise scientifique a confirmé ces constatations et présenté des ébauches de solutions. Le Conseil fédéral a dès lors institué, à la fin de 1994, une organisation de projet paritaire, constituée de représentants de la Confédération et des cantons. Chargée de concevoir un système permettant d'éliminer les déficiences constatées, l'organisation de projet a élaboré les lignes directrices d'une réforme complète de la péréquation financière. Ces lignes directrices ont suscité des réactions généralement favorables lors d'une première consultation organisée en 1996. S'appuyant sur ces résultats, le Conseil fédéral a chargé une organisation de projet élargie, également paritaire, de concrétiser les lignes directrices présentées en 1996. Le rapport qui en est résulté a donné lieu à une deuxième consultation, en 1999. Sa ligne générale a été une nouvelle fois approuvée par la majorité des participants à la procédure de consultation. Certaines propositions figurant dans ce rapport, qui touchaient à la politique sociale, à la formation ou aux transports, ainsi que des réflexions méthodologiques en matière de péréquation financière et de compensation des charges, ont néanmoins été critiquées. Des éléments essentiels ont alors été réexaminés et, pour quelques-uns d'entre eux, entièrement remaniés.

Le présent message propose un train de mesures comprenant des modifications constitutionnelles et une refonte complète de la loi fédérale concernant la péréquation financière. Ces dispositions visent à transformer entièrement l'actuelle péréqua-

tion financière pour aboutir à une répartition efficace des tâches entre la Confédération et les canton, à savoir une attribution des tâches au niveau le mieux approprié.

Le premier chapitre fait d'abord le point sur la situation économique et politique, aborde la question de l'intégration du projet de réforme dans une refonte complète du fédéralisme et présente l'historique du projet. Sous ch. 1.1 sont commentés le contexte et les objectifs de la réforme de la péréquation financière, ainsi que les questions relatives à la réforme du fédéralisme traitées dans le présent message, mention étant également faite des questions qui ne font pas l'objet du présent message. Le ch. 1.2 est consacré à la genèse et à l'évolution du projet, tandis que le ch. 1.3 expose la procédure proposée pour la révision de la Constitution. Enfin, le ch. 1.4 esquisse la mise en œuvre institutionnelle telle qu'elle a été prévue (ch. 1.4).

## 1.1 Contexte

### 1.1.1 Le point de la situation économique et sociale

Nous vivons actuellement une phase de profondes transformations économiques et sociales. La diminution du coût des transports, les nouvelles technologies de communication et la libéralisation du commerce dans le cadre du processus GATT/OMC sont autant de facteurs qui favorisent la répartition internationale du travail et intensifient la spécialisation. L'économie en réseau qui se développe tend à intensifier la concurrence entre places économiques: entreprises et employés hautement qualifiés sont de moins en moins liés à un lieu d'implantation.

D'une part, les nations voient leur marge de manœuvre rétrécir parallèlement au recul des pouvoirs de contrôle et de régulation traditionnels. D'autre part, la compétition internationale entre les places économiques confère une importance croissante à la qualité des services publics et des conditions générales offertes par un Etat. Autrefois chasse gardée des pouvoirs publics nationaux, la politique économique, l'instruction publique ou la fiscalité font aujourd'hui l'objet d'une concurrence globale. Cette tendance s'accentue sous l'influence des innovations technologiques qui bouleversent le domaine de la communication – produisant ainsi accélération des activités économiques et individualisation sociale. A côté des facteurs d'attrait traditionnels que sont la fiscalité et l'infrastructure, de nouveaux critères tels que la qualité de l'environnement ou la sécurité personnelle prennent une importance accrue. La compétition entre places économiques s'intensifie à tous les niveaux. De nombreux facteurs clés liés au site d'implantation sont ainsi influencés par la politique régionale ou cantonale. Le processus de mondialisation fait que l'Etat national se trouve de plus en plus pris en sandwich. Parallèlement à la mondialisation de l'économie, on assiste toujours davantage à une localisation des problèmes et de la recherche de solutions appropriées[1]. A l'avenir, c'est de plus en plus à l'échelon local qu'il s'agira de trouver des réponses à des problèmes globaux et de créer des conditions-cadres idéales.

Au sein du processus de mondialisation, la politique ne perd ainsi pas de son importance. Elle devient au contraire un facteur local déterminant. Toutefois, elle ne doit

[1] Ce processus a déjà été désigné par le néologisme allemand «Glokalisierung». Cf. Straubhaar, Thomas; Wird der Nationalstaat überflüssig? «Glokalisierung» als Resultat von Globalisierung und lokaler Standortattraktivität; Neue Zürcher Zeitung du 31.12.1999.

pas se contenter de créer des conditions économiques favorables, mais doit également tenir compte du souhait croissant de nombreux citoyens d'être consultés et de pouvoir dès lors influer sur l'évolution de la société. A cet égard précisément, la Suisse semble, de par sa démocratie directe et un fédéralisme prononcé, être bien préparée aux exigences de l'avenir et en mesure d'ébaucher des solutions locales à des problèmes mondiaux. Tant la démocratie directe que le fédéralisme doivent cependant être constamment modernisés et adaptés aux conditions qui ne cessent d'évoluer.

S'y ajoute une autre tâche de la politique, à savoir celle de veiller à amortir avec des instruments appropriés le choc des transformations structurelles et à éviter que les développements futurs n'entraînent une marginalisation des laissés-pour-compte de la mondialisation. L'ère de la mondialisation implique aussi que les institutions politiques suisses veillent au bien-être de la nation et à la cohésion du pays en pratiquant la compensation sociale et régionale. Cette tâche est d'autant plus essentielle que les disparités économiques entre régions suisses continueront sans doute de se creuser.

La RPT vise à créer un cadre institutionnel garantissant à notre Etat fédéral sa capacité de fonctionnement sur le long terme. Il s'agit de faire en sorte que la Suisse en tant que place économique reste compétitive à l'échelle aussi bien européenne que planétaire, et d'atténuer les disparités régionales résultant de différences d'intensité en valeur ajoutée. On évitera ainsi l'écueil d'une Suisse à plusieurs vitesses.

### 1.1.2 La RPT, partie intégrante d'une réforme générale du fédéralisme

Deux facteurs confèrent au fédéralisme helvétique un caractère particulièrement prononcé. D'une part, la Suisse présente avec ses 26 cantons et quelque 2900 communes une articulation extrêmement fine de son territoire. D'autre part, les cantons et les communes disposent de larges compétences dans le cadre de l'unité nationale.

Ce fédéralisme vigoureux comporte toute une série d'avantages:

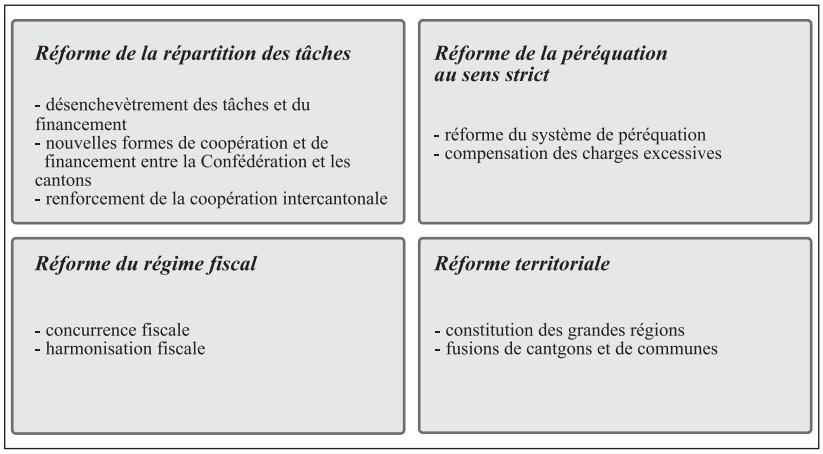
- Outre la séparation classique – horizontale – des pouvoirs, le fédéralisme instaure des filtres verticaux.
- Le fédéralisme implique la délégation de compétences aux collectivités décentralisées, ce qui constitue en soi une protection efficace des minorités linguistiques et culturelles. Il contribue ainsi de manière fondamentale à la cohésion du pays.
- La concurrence entre cantons de même qu'entre communes peut déboucher sur une multitude de formules différentes, lesquelles nécessiteront parfois un effort de coordination accru – notamment dans les domaines pluridisciplinaires tels que la politique des transports ou l'aménagement du territoire. Cette concurrence stimule par ailleurs l'inventivité: il est souvent arrivé que certains cantons développent, mettent en œuvre et testent des solutions novatrices avant que celles-ci ne soient adoptées par d'autres cantons, voire par l'ensemble du pays.
- Un système fédéral est à même de satisfaire les préférences des citoyens, préférences qui peuvent varier d'une entité membre à l'autre; mieux qu'un

système centralisé, il répond aux besoins locaux et incite la population à participer aux prises de décision.

– Une saine concurrence fiscale (cf. ch. 1.1.5) et les instruments de la démocratie directe utilisés jusqu'aux échelons inférieurs de l'Etat ont des effets modérateurs à la fois sur les activités et les dépenses publiques, donc sur le niveau de la charge fiscale[2]. De plus, le fédéralisme fait obstacle à une centralisation excessive.

Alors que les structures du fédéralisme suisse n'ont guère changé depuis plus de 150 ans, notre pays a durant cette période vécu de profonds bouleversements politiques, sociaux et économiques. Le fédéralisme ne restera un élément fondamental de nos institutions et de l'identité helvétique que si l'on parvient à le moderniser à plusieurs égards. En matière de réforme du fédéralisme, il est en principe possible de définir quatre grands axes:

**Orientations possibles d'une réforme du fédéralisme** *Figure 1.1*




Le train de réformes proposé dans le cadre du présent message comprend une nouvelle répartition des tâches et une refonte de la péréquation financière au sens strict (cf. à ce sujet les ch. 1.1.3 et 1.1.4), c'est-à-dire les deux premières possibilités d'une réforme du fédéralisme telles que les mentionne la figure 1.1. La RPT ne contient donc aucune proposition d'ordre fiscal ou territorial. Les chapitres 1.1.5 et 1.1.6 expliquent pourquoi ces deux éléments ont été laissés de côté.

La mise à jour de la Constitution a constitué la première phase d'une réforme globale du fédéralisme, en ce sens qu'elle officialise et reflète les préceptes coutumiers du fédéralisme helvétique – en particulier les principes de la subsidiarité, de la solidarité et de la collaboration au sein de la Confédération. Cette mise à jour a notamment fait ressortir plus clairement la fonction des cantons en tant qu'organes et entités fondamentales de l'Etat suisse.

2 Cf. Kirchgässner, Gebhard; Feld, Lars P.; Savioz, Marcel R.; Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig; Bâle, 1999.

Les éléments proposés par le présent message constituent la deuxième phase de la réforme du fédéralisme. Ils n'impliquent pas de bouleversements qui seraient incompatibles avec la conception actuelle du fédéralisme suisse. Cette deuxième phase peut dès lors être considérée comme une modernisation des formes de collaboration pratiquées au sein de l'Etat fédéral.

Ce projet de RPT renonce sciemment à envisager le changement de paradigmes que constitueraient des réformes portant par exemple sur le découpage territorial, sur le principe de la majorité des cantons ou sur la transformation du Conseil des Etats en un organe relevant des cantons. Le Conseil fédéral fait toutefois observer que les travaux de réforme proposés ici ne feraient aucunement obstacle à des refontes plus poussées de nos structures fédérales.

Dans l'état actuel des choses, le Conseil fédéral souhaite conserver les structures existantes pour instaurer sur cette base des réformes pragmatiques qui auront pour effet d'améliorer durablement les processus de décision et la péréquation financière au sein de l'Etat fédéral. Le Conseil fédéral estime qu'il appartiendrait essentiellement aux cantons et à leurs populations d'exprimer, dans le cadre de la vie politique, des exigences allant au-delà de ces objectifs. Il ne saurait en effet imposer lui-même de telles exigences.

### 1.1.3 Réforme de la répartition des tâches

Dans un Etat doté de structures fédérales, la répartition des tâches et des compétences entre les différents niveaux des pouvoirs publics revêt une importance majeure. Pour chaque domaine de tâches, il s'agit d'évaluer les avantages respectifs de la centralisation et de la décentralisation, afin d'obtenir le degré de centralisation optimal dans le domaine considéré[3]. Le fédéralisme n'a donc nullement pour principe de décentraliser systématiquement tous les services publics. Il a au contraire pour objectif d'attribuer les différentes tâches aux échelons qui sont le mieux à même de les assumer. Pour ce qui est de l'organisation des tâches et des compétences étatiques, la RPT applique le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale.

Le principe de subsidiarité appliqué à l'Etat fédéral signifie qu'une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche (ou une partie de celle-ci) que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur. Ce principe part implicitement de l'idée que les tâches publiques doivent s'accomplir autant que possible à proximité des citoyens, de sorte que ceux-ci puissent influer au mieux sur le processus politique. Les interactions entre peuple et institutions politiques doivent aboutir à des services publics qui correspondent aux besoins et aux désirs des citoyens. Si l'exécution de prestations permet d'obtenir des avantages quantitatifs, l'application du principe de subsidiarité incite les responsables à mettre sur pied des associations horizontales à but déterminé. Une centralisation ne sera envisagée que dans la mesure où la collaboration horizontale n'aboutit pas ou engendre des frais de coordination excessifs. Le projet de NPF s'appuie sur ces considérations pour proposer, au niveau de la Constitution, une mention plus explicite du principe de subsidiarité (cf. ch. 2.6.1).

3 Cf. Frey, Bruno S.; Kirchgässner, Gebhard: Demokratische Wirtschaftspolitik, Theorie und Anwendung, Munich 1994, p. 56 à 58.

Le principe de l'équivalence fiscale implique que les bénéficiaires d'une prestation de l'Etat puissent décider de cette prestation et qu'ils en supportent aussi les coûts. Ce principe permet d'éviter des externalités inopportunes.

- Premièrement, ce principe met en lumière l'importance que revêt la délégation des compétences. Une décentralisation efficace porte non seulement sur les entités qui fournissent les prestations, mais aussi sur celles qui les gèrent. En désenchevêtrant les tâches entre la Confédération et les cantons, la RPT met un accent particulier sur une répartition judicieuse des compétences (cf. ch. 2).
- Deuxièmement, ce principe souligne l'importance de la responsabilité en matière de financement: il admet implicitement que les ressources disponibles sont utilisées de manière plus économe lorsque les organes décisionnels doivent assumer le coût de leurs décisions.
- Troisièmement, il met aussi en évidence l'influence de la demande de prestations publiques, autrement dit l'influence des bénéficiaires de prestations sur la réalisation de ces dernières. Si certains usagers profitent d'une prestation publique offerte en quantité limitée sans qu'ils participent de manière appropriée au financement de cette prestation, la quantité de l'offre sera insuffisante. L'adéquation des organes décisionnels, des bénéficiaires de prestations et des entités qui assument le coût de ces prestations évite les externalités (spillovers).

L'équivalence fiscale présuppose ainsi une congruence institutionnelle: en l'absence de réformes territoriales, cette dernière ne pourra se réaliser que dans la mesure où les bénéficiaires de services publics participent au financement de ces services – par exemple sous la forme d'une compensation des charges (cf. ch. 4).

Le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale répondent aux objectifs majeurs d'un fédéralisme moderne, tels que la non-centralisation, le respect de l'autonomie des collectivités territoriales d'échelons inférieurs, le ménagement du budget central, la stabilité structurelle, la capacité d'innover et le frein au pouvoir vertical[4].

### 1.1.4 Réforme de la péréquation financière au sens strict

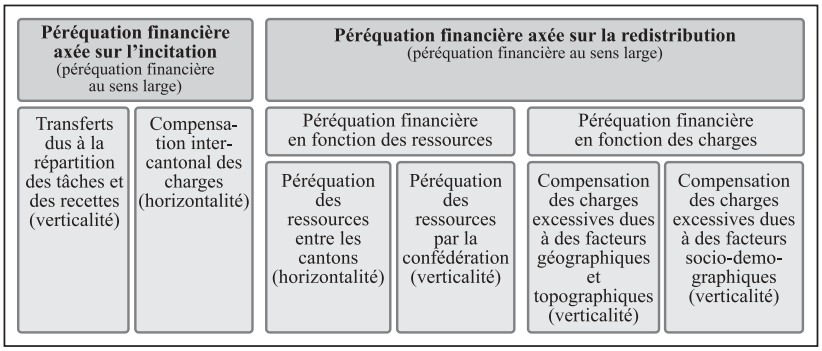
Préoccupation classique de la politique financière au sein d'un Etat fédéral, l'organisation de la péréquation financière constitue le thème central du présent message. La notion de «péréquation financière» recouvre tous les transferts d'argent entre collectivités publiques destinés à encourager l'accomplissement de tâches publiques ou à compenser des différences de capacité financière. Ces transferts peuvent ainsi avoir une fonction d'incitation aussi bien qu'une fonction de redistribution. L'aspect incitation pourra être déterminant lorsqu'il s'agit d'accomplir une tâche d'intérêt général: la Confédération peut par exemple octroyer des subventions afin d'encourager l'établissement d'un réseau de communication performant. Par ailleurs, l'aspect redistribution sera prédominant pour la péréquation des ressources

4 Cf. Linder, Wolf; Schweizerischer und europäischer Föderalismus – Gemeinsamkeiten und Unterschiede; in: Linder, Wolf et al.; Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration; Berne, 1996; p. 181 à 197.

entre les cantons: la concurrence fiscale entre ceux-ci entraîne par exemple des disparités de revenu régionales que la Confédération est appelée à corriger dans une proportion politiquement souhaitable.

La notion de «péréquation financière horizontale» recouvre tous les flux financiers de canton à canton, celle de «péréquation financière verticale» regroupant quant à elle tous les flux financiers entre la Confédération et les cantons. La RPT subdivise la notion de «péréquation financière» en «péréquation financière au sens strict» et «péréquation financière au sens large».

**Eléments de la péréquation financière dans le cadre de la RPT** *Figure 1.2*




La péréquation financière au sens large englobe tous les transferts verticaux et horizontaux, affectés ou non, qui se rapportent à la répartition des tâches et des recettes. Dans le cadre de la NPF, elle comprend tous les transferts verticaux affectés qui découlent de la répartition des tâches et des recettes entre la Confédération et les cantons, ainsi que la compensation intercantonale des charges, horizontale et non affectée. La péréquation financière au sens strict se limite aux transferts effectués au titre de la redistribution entre cantons et de l'indemnisation, par la Confédération, de charges structurelles excessives.

La notion de «péréquation financière au sens strict» se subdivise encore en «péréquation financière en fonction des ressources» et «péréquation financière en fonction des charges». La première revêt au sein de la RPT une forme non affectée; elle a lieu horizontalement entre les cantons et verticalement par la Confédération. Cette péréquation en fonction des ressources sert à réduire les différences entre les cantons sur le plan de la capacité de financement. La péréquation financière en fonction des charges s'effectue dans la RPT de deux manières: compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG), et compensation des charges dues à des facteurs socio-démographique (CCS); ces deux formes de compensation sont verticales et non affectées. Le but de la péréquation financière en fonction des charges est d'indemniser les charges structurelles excessives des régions de montagne et des centres urbains.

### 1.1.5 Réforme du régime fiscal

Le régime fiscal – et en particulier le principe de la souveraineté en la matière – revêt une grande importance pour le fonctionnement de tout Etat fédéral. Impôt fédéral direct mis à part, la Confédération suisse ne perçoit pas d'impôts sur le revenu et la fortune. L'administration centrale finance ses activités principalement par des impôts indirects et des taxes. La compétence fiscale en matière d'impôts directs appartient aux cantons et aux communes, qui fixent de manière autonome les taux d'imposition, leur progression et les montants exonérés d'impôt. Le régime fiscal suisse se fonde ainsi sur le principe de la concurrence, que le Conseil fédéral entend maintenir. La péréquation financière continuera donc d'appliquer le principe de la concurrence fiscale. La RPT s'emploiera cependant à éliminer certaines distorsions pour offrir à tous les acteurs des conditions de départ aussi uniformes que possible, et à contenir dans des limites acceptables les disparités cantonales en matière de capacité financière.

Les sciences économiques expliquent l'efficacité de la concurrence fiscale en se référant au *modèle Tiebout*[5]. Celui-ci fait une distinction essentielle entre facteurs de production mobiles et facteurs de production immobiles ou fixes. Il considère le capital et la main-d'œuvre hautement qualifiée comme mobiles, la main-d'œuvre peu qualifiée et le sol comme immobiles. Une multitude de collectivités locales – agglomérations et communes – fournissent des prestations publiques telles qu'infrastructure ou sécurité, qu'elles financent en percevant des impôts. La quantité et la qualité des prestations publiques offertes s'ajustent aux besoins et aux désirs de la population concernée. Les facteurs de production mobiles (capital et main-d'œuvre qualifiée) s'établissent sur le territoire des collectivités qui leur offrent au meilleur prix les prestations publiques importantes à leurs yeux. Selon l'hypothèse de ce modèle, les facteurs de production mobiles peuvent changer de lieu d'implantation n'importe quand à peu de frais. Par ailleurs, les facteurs de production mobiles et fixes peuvent agir politiquement sur l'offre de prestations publiques, donc sur le niveau des impôts. Il en résulte une concurrence fiscale qui se traduit par des services publics efficaces et conformes aux préférences des citoyens.

En réalité, cette concurrence fiscale est faussée dans la mesure où des *externalités fiscales*[6] conduisent à un sous-approvisionnement en prestations publiques, donc à une distorsion du marché. Lorsque, par exemple, une collectivité territoriale accorde provisoirement l'exonération fiscale à une entreprise, elle porte indirectement préjudice à l'offre de biens publics dans le territoire d'où cette entreprise émigre. Cela aboutit à un clivage entre collectivités prospères et collectivités à faibles revenus. Se pose de plus un problème de partage: on constate une tendance à imposer plus lourdement les facteurs de production immobiles que les facteurs mobiles; un exemple de cette spirale descendante dont bénéficient les facteurs de production mobiles est la suppression, dans plusieurs cantons suisses, de l'impôt sur les successions pour les descendants directs.

5 Le modèle Tiebout repose implicitement sur des hypothèses très restrictives, notamment une mobilité parfaite et gratuite, ou encore l'information complète des acteurs économiques. Cf. Tiebout, Charles M.; A pure theory of local expenditures; Journal of Political Economy 64; 1956; p. 416 à 424.

6 Une externalité ou un effet externe résulte d'une activité économique pour laquelle il n'y a pas adéquatione entre l'agent et le bénéficiaire.

Par ailleurs, le bon fonctionnement de la concurrence fiscale est perturbé par des *externalités territoriales*. Souvent, l'offre de prestations publiques d'un canton, d'une ville ou d'une commune ne peut se limiter aux contribuables concernés. Le principe d'exclusion territoriale ne joue donc que partiellement. Ces externalités territoriales qui font des «profiteurs» se traduisent par une offre de prestations publiques inférieure au niveau optimal. Si on ne les internalise pas, ces externalités territoriales conduisent à une distorsion de la concurrence fiscale.

Des particularités géo-topographiques ou socio-démographiques peuvent en outre alourdir considérablement les budgets de certaines collectivités territoriales, par exemple dans le domaine de l'infrastructure ou celui de la sécurité[7]. Ces collectivités subissent ainsi une perte de compétitivité du point de vue structurel.

Des études empiriques indiquent qu'en Suisse la mobilité intercantonale est relativement faible en dépit de grosses différences de charge fiscale. Il est cependant difficile de savoir si ce sont des facteurs de nature économique, socioculturelle ou administrative qui freinent cette mobilité. Selon des études qualitatives, il apparaît que la charge fiscale est un critère important, mais non décisif à lui seul, pour le choix du lieu de travail et de domicile. D'autres facteurs locaux – niveau des salaires et coût de la vie, proximité des marchés, distance du lieu de travail ou infrastructure de loisirs – ont également leur importance. L'existence d'une concurrence fiscale entre cantons peut toutefois être établie empiriquement[8]. Elle est particulièrement marquée pour les bénéficiaires de hauts revenus. Cependant, la décentralisation des services publics a dans l'ensemble pour effet de renforcer la position des contribuables et d'atténuer l'influence de groupes d'intérêts. Le fait que la Suisse ait encore des taux d'imposition et une quote-part de l'Etat relativement modestes pourrait être attribué à la discipline qu'impose la concurrence fiscale.

Une intervention de l'Etat dans le mécanisme des prix – par exemple une *harmonisation fiscale matérielle* – comporte toujours un risque d'échec causé par des vices de régulation. Ces *externalités politiques* portent sérieusement atteinte à l'efficacité du travail accompli par les pouvoirs publics. De plus, une harmonisation matérielle, moyennant un taux d'imposition uniforme ou un modèle de fourchettes, aurait pour conséquence de réduire l'assiette de l'impôt et tendrait ainsi à réduire les recettes fiscales. Les contribuables dont les impôts augmentent se sentiront encouragés à la fraude ou à l'évasion fiscale, ou même à émigrer. Et les collectivités bénéficiant d'excédents budgétaires seront portées à utiliser les recettes fiscales de manière peu efficace afin de les soustraire à une éventuelle redistribution interrégionale.

Les expériences faites en Allemagne corroborent l'argument selon lequel il convient de renoncer à une harmonisation fiscale matérielle[9]. La loi fondamentale de 1949 de la République fédérale d'Allemagne octroyait encore une large autonomie aux länder. L'étendue des compétences de légiférer dont dispose le bund quant aux questions fiscales a cependant conduit, 50 ans plus tard, à un fort accroissement des

7 Cf. Oates, Wallace E.; On local finance and the Tiebout model; American Economic Review 71; Papers and Proceedings; 1981; p. 93 à 98.

8 Cf. Feld; Lars P.; Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution. Eine empirische Analyse für die Schweiz; Saint-Gall, 1999.

9 Cf. Frey, René L.; Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière. Rapport à l'attention de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de la Conférences des gouvernements cantonaux (CdC); Bâle, 2001; (annexe p. 25 et 26, ne figurant cependant que dans la version allemande: «Ziel- und Wirkungsanalyse des neuen Finanzaugleichs. Bericht zu Handen der EFV und der KdK).

compétences du pouvoir central en matière de tâches publiques, de dépenses et de recettes. De plus en plus le bund tend à régler la législation des länder de manière uniforme. On assiste aujourd'hui à un fédéralisme d'exécution. Les länder sont moins incités que les cantons suisses à user de leurs ressources de manière économe. Comme leurs moyens proviennent principalement du bund, les länder se préoccupent davantage d'obtenir de celui-ci le plus de ressources possible plutôt que de mettre à la disposition des citoyens l'éventail de prestations pour lesquelles ceux-ci paient des impôts.

La tendance à la centralisation du fédéralisme allemand n'est pas restée sans conséquences. En 1950, la charge fiscale en Suisse, qui représentait 17,8 % du produit intérieur brut, dépassait de 1,4 % celle de l'Allemagne, mais en 1995, elle était de 3,8 % inférieure à celle de notre voisin allemand[10]. Le même phénomène peut être démontré en ce qui concerne la dette, les dépenses et les recettes de l'Etat.

La RPT utilise l'instrument de la péréquation financière horizontale pour internaliser les externalités inhérentes à la concurrence fiscale entre cantons. Les externalités territoriales sont, elles, internalisées au moyen de la compensation intercantonale des charges. Quant aux déficits de compétitivité dus à des charges excessives de nature géo-topographique ou socio-démographique, ils seront neutralisés par deux types de compensation des charges. Ces innovations se combineront à l'harmonisation fiscale formelle déjà partiellement mise en œuvre en Suisse, pour aboutir à une concurrence fiscale autant que possible exempte de distorsions et offrant des chances égales à toutes les collectivités publiques. Les mesures de redistribution horizontale et verticale prévues dans le cadre de la RPT ont ainsi pour but de contenir durablement dans des limites acceptables les disparités cantonales en matière de charge fiscale, sans que les effets positifs de la concurrence fiscale n'en souffrent.

### 1.1.6 Réforme territoriale

La Suisse présente avec ses 26 cantons et quelque 2900 communes une articulation extrêmement fixe de son territoire. En dépit de dimensions et de structures en partie très différentes d'un canton à l'autre ainsi qu'entre communes, cette organisation territoriale s'est révélée extrêmement stable depuis la création de notre Etat fédéral. Les seuls changements à l'échelon cantonal survenus depuis 1848 sont la création du canton du Jura (1978), ainsi que les transferts du Laufental (1994, de Berne à Bâle-Campagne) et de la commune de Vellerat (1996, de Berne au Jura).

Les communes se caractérisent elles aussi par une grande stabilité. Le nombre de communes suisses a diminué d'à peine 10 % au cours des 150 dernières années, passant de 3203 en 1850 à 2899 en 2000. Cependant, les tenants de réformes structurelles du découpage territorial – tant au niveau cantonal qu'à celui des communes – exercent une pression qui s'accentue depuis le milieu des années 80.

[10] Cf. Blankart, Charles B.; The process of government centralization: a constitutional view; in: Constitutional Political Economy 11; 2000; p. 27 à 39.

### 1.1.6.1 Réformes territoriales au niveau communal

Cette pression est particulièrement manifeste à l'échelon des communes. Celles-ci ont vu le volume et la complexité de leurs tâches augmenter sans cesse au cours des 20 ou 30 dernières années. Les exigences de leur population quant à la qualité des prestations fournies a également augmenté, alors que les recettes n'ont pas évolué selon une dynamique comparable. Beaucoup de petites communes, notamment, arrivent ainsi à la limite de leurs capacités. Les communes, mais aussi les cantons, ont réagi depuis le milieu des années 80 à cette évolution en s'engageant dans un vaste processus de réformes, lesquelles reposent sur quatre piliers[11]:

- Remaniement de la répartition des tâches à l'intérieur des cantons: en 1998, non moins de 20 cantons se sont consacrés à réorganiser la distribution des tâches entre canton et communes.
- Réorganisation des structures administratives, basée sur les principes de la nouvelle gestion publique (NGP): plus d'un tiers des communes suisses se sont employées à la fin de 1998 à rendre leurs administrations plus efficaces, plus transparentes et mieux adaptées aux besoins de leur population.
- Encouragement de la collaboration intercommunale: 19 cantons ont pris des initiatives pour stimuler la collaboration intercommunale; durant l'année 1998, les mesures prises dans ce sens ont incité 63 % des communes à s'engager dans ce type de collaboration.
- Fusions de communes: les fusions imposées «d'en haut» ne sont pas une tradition en Suisse, mais le nombre de communes a nettement diminué au cours des dix dernières années. Ceci est dû pour une grande part aux efforts de réforme entrepris par les cantons de Thurgovie et de Fribourg. Il est probable que cette évolution ne ralentira pas ces prochains temps du fait que les cantons de Lucerne, des Grisons, du Tessin et du Valais examinent actuellement des projets portant sur des fusions de communes.

### 1.1.6.2 Réformes territoriales au niveau cantonal

La répartition territoriale des cantons telle qu'elle se présente actuellement pose des problèmes de deux ordres: premièrement, certains cantons de superficie modeste ont de la peine à assumer l'exécution non seulement des politiques fédérales, mais aussi de certaines tâches cantonales; deuxièmement, la mobilité croissante de la population ainsi que l'évolution de la société et de l'économie font que les structures de décision politico-administratives correspondent de moins en moins aux nécessités socio-économiques. Les atteintes portées au principe de l'équivalence fiscale ont des retombées périphériques préjudiciables en termes de prospérité. Les cantons-villes, par exemple, offrent des services publics utiles aux habitants d'autres cantons, sans indemnités correspondantes de la part de ces derniers; c'est le problème des externalités.

11 Cf. les résultats du projet de recherche «Réformes communales – entre capacité d'action et légitimation» du Fonds national suisse de la recherche scientifique, réalisés dans le cadre du programme prioritaire «Zukunft Schweiz/Demain la Suisse» (http://www.gemeindereformen.unibe.ch).

L'idée, émise régulièrement depuis un certain nombre d'années, de résoudre ces problèmes par des réformes territoriales – fusion de cantons ou constitution de grandes régions – n'a pas bénéficié d'un large soutien politique de la part des populations concernées.

- Il a ainsi été proposé en 1992 de réunifier les deux Appenzell, et en 1997, les cantons de Nidwald et d'Obwald.
- De même, les propositions (largement médiatisées) de former des entités territoriales plus vastes – «grand canton du Jura», «canton du Nord-Ouest» ou «canton de Suisse centrale» n'ont pas dépassé le stade des interventions parlementaires à l'échelon cantonal, faute de soutien politique.
- Le projet politiquement le plus avancé concerne la proposition de fusionner les cantons de Genève et de Vaud. Des initiatives dans ce sens ont été déposées dans l'un et l'autre canton. Débats parlementaires et votations populaires sont encore à venir.
- Ce thème a également été évoqué à l'échelon fédéral. Le postulat Jutzet demandait en 1998 au Conseil fédéral de présenter au Parlement différents modèles de réforme territoriale complète. Ce postulat n'a pourtant pas été transmis[12]. En 1999, l'Office fédéral de la statistique et l'Office fédéral de l'aménagement du territoire ont publié conjointement un rapport détaillé sur la régionalisation de la Suisse[13], sans toutefois demander des fusions de cantons ou la formation de grandes régions. Cette étude a été réalisée à des fins exclusivement statistiques.

Si elles offrent quelques avantages, les fusions de cantons comportent manifestement toute une série d'inconvénients. L'adoption d'un nouveau découpage territorial se heurterait à des structures issues de l'histoire, donc à des blocages politiques. On peut également craindre que la formation de grandes régions n'entraîne une perte d'identité culturelle, d'empathie politique et de capacité d'intégration des minorités linguistiques et culturelles. Il convient en outre d'observer que du point de vue institutionnel, le degré de préparation à l'union politique des cantons varie considérablement d'une région à l'autre: les différences d'institutions politiques, de langues et de cultures pourraient être la cause de difficultés d'adaptation et de très fortes résistances[14].

Le Conseil fédéral estime que des réformes territoriales imposées par le pouvoir central ne sont ni souhaitables ni réalisables. Il propose par conséquent de remédier aux problèmes posés par la structure territoriale actuelle en institutionnalisant la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (cf. ch. 4).

Il convient d'observer que la RPT n'exclut pas en elle-même une éventuelle réforme territoriale ultérieure, laquelle nécessiterait toutefois un long processus de réflexion et de maturation. La RPT permettra dans une premier temps d'acquérir l'expérience

12 CN RO **1999** II 669.
13 OFS; OFAT; Les grandes régions de la Suisse. La Suisse dans le système des régions NUTS; Neuchâtel, 1999.
14 Cf. Vatter, Adrian; Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen; Berne, 2001.

de différentes formes de collaboration régionale plus intense. Envisageables à moyen ou à long terme, des réformes plus poussées devraient se discuter dans une nouvelle – troisième – phase de la réforme du fédéralisme (cf. ch. 1.1.2).

### 1.1.7 Récapitulation des objectifs de la RPT

Ainsi que l'ont exposé les chapitres précédents, la RPT est une réforme des structures de l'Etat fédéral. Ses principaux objectifs peuvent se résumer comme suit:

- *Rendre le système de péréquation plus efficace*. La péréquation financière au sens strict vise à réduire les différences de capacité financière et de charges fiscales entre cantons, éliminer les distorsions de la concurrence fiscale, compenser les charges excessives et inéluctables des cantons de montagne et des cantons-villes, et enfin et surtout assurer que ces mesures restent gérables au niveau politique.
- *Clarifier les tâches et les responsabilités entre la Confédération et les cantons*. Le désenchevêtrement des tâches tel qu'il est prévu permettra de rompre la tendance à la centralisation qui s'est manifestée ces dernières années, une répartition judicieuse des compétences permettant quant à elle d'escompter une utilisation plus efficace des ressources. La Confédération et les cantons pourront, d'une manière générale, mieux assumer leurs responsabilités politiques et budgétaires. De plus, l'intensification de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges servira à faire face au problème posé par les externalités.
- *Renforcer la collaboration fédérale*. Grâce aux nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons, il sera possible de remédier aux lacunes du système actuel (financement en fonction des coûts de projets individuels) et d'atteindre les objectifs d'activités étatiques en pratiquant une gestion axée sur les résultats.

Il s'agira désormais de contrôler, à l'aide d'indicateurs, les résultats obtenus par rapport aux objectifs préalablement fixés. Cette analyse qualitative et quantitative servira de base d'information et de décision. Ainsi, le Parlement sera pour la première fois en mesure de déterminer les valeurs de référence politiques de la péréquation financière, et de les adapter périodiquement à l'évolution de la situation.

## 1.2 Travaux préparatoires à la RPT

### 1.2.1 Le bilan de la péréquation financière de 1991

Jusqu'au début des années 90, il n'existait en Suisse aucun bilan global de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Deux facteurs notamment expliquent cette lacune. D'une part, la juxtaposition de mesures qui n'étaient guère coordonnées entre elles excluait pratiquement une vue d'ensemble. D'autre part, la

définition d'objectifs qui aurait permis une analyse des résultats faisait généralement défaut.

Des moyens considérables ayant été affectés à la péréquation financière depuis un certain temps, l'AFF – chargée de la responsabilité générale en la matière – a fait examiner l'efficacité des moyens utilisés. Dans ce contexte, elle a publié en 1991 un premier bilan de la péréquation financière, englobant l'ensemble des transferts entre la Confédération et les cantons[15].

Les résultats de ce bilan ont été décevants:

- Bien que les paiements liés à la capacité financière des cantons aient considérablement augmenté en valeur réelle depuis 1970, les différences de capacité financière se sont encore creusées d'un canton à l'autre.
- Outre le facteur globalement positif de la croissance économique, le développement des transferts non liés à la capacité financière (75 % de l'ensemble) explique – notamment par la dynamique de la part cantonale à l'impôt fédéral direct – la progression plus que proportionnelle des cantons à fort potentiel de ressources.

Ce premier bilan a donc conduit d'emblée à envisager des réformes portant non seulement sur la péréquation financière au sens strict, mais aussi sur la répartition des tâches.

### 1.2.2 Le cadre d'orientation de 1992

Dans une prise de position, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) a confirmé les résultats et les conclusions du bilan de la péréquation financière de 1991. Elle a en outre élaboré sur cette base une stratégie de refonte complète de la péréquation financière, soit le «cadre d'orientation» de l'automne 1992[16].

Le cadre d'orientation se proposait avant tout de garantir une utilisation efficace des ressources, notamment au moyen d'objectifs de péréquation financière clairement définis ainsi que d'un pilotage ciblé des ressources.

Il visait en outre une gestion politique et une transparence maximale de la péréquation financière. Une transformation complète du système actuel fut dès lors proposée. A l'avenir, la péréquation financière ne devait comprendre que les trois instruments suivants:

- une compensation, par la Confédération, des charges excessives que doivent supporter certains cantons;
- une compensation des charges entre cantons formant une grande région du pays;
- une compensation de la force fiscale (capacité fiscale) entre les cantons.

15 Cf. AFF; Bilan de la péréquation financière fédérale pour les années 1970, 1976, 1982, 1988; Berne, 1991.

16 Cf. CDCF; Finanzausgleichsbilanz und Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs; Lucerne, 1992.

### 1.2.3 L'expertise scientifique de 1994

Certains éléments du bilan de la péréquation financière et du cadre d'orientation exigeaient encore une confirmation scientifique. Le remaniement de la péréquation financière demandé devant par ailleurs porter non seulement sur les transferts financiers mais aussi sur la répartition des tâches au sein de l'Etat fédéral, l'AFF et la CDCF estimèrent indispensable de soumettre l'éventualité d'un profond changement de système à l'épreuve d'une analyse scientifique. L'AFF et la CDCF ont par conséquent demandé une expertise scientifique[17]. Les experts ont relevé dans le système de transferts entre la Confédération et les cantons les lacunes suivantes:

- amalgame d'objectifs visant l'efficacité économique d'une part, la redistribution d'autre part;
- régime trop centralisé;
- mécanismes de transfert peu efficaces.

Ce diagnostic à amené les experts à confirmer la nécessité d'une profonde réforme du système suisse de transferts. Des ébauches de solutions ont été proposées pour remédier à ces défauts, soit:

- ne plus faire dépendre les aides financières et les indemnités de l'indice de capacité financière;
- accroître les parts cantonales aux recettes fédérales sous forme de transferts liés à la capacité financière;
- développer la compensation des charges au niveau régional ou interrégional;
- améliorer les mécanismes d'aide financière et d'indemnisation.

### 1.2.4 Rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière (NPF) (le projet ne prendra le nom de RPT qu'en automne 2000)

A la fin de 1994, le Conseil fédéral a institué une organisation de projet paritaire – constituée de représentants de la Confédération et des cantons – chargée d'élaborer un plan concernant la manière d'éliminer les défauts du système de péréquation financière. Le résultat de ces travaux a été présenté en 1996, dans le rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière (NPF)[18]. Les principales propositions de réforme exposées dans ce rapport peuvent être résumées comme suit:

17 Cf. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances; Berne, 1994.

18 Cf. DFF; CDCF; La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Lignes directrices. Rapport de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances; Berne et Lucerne, 1996.

– La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être axée le plus systématiquement possible sur le principe de subsidiarité. En principe, le financement de tâches cantonales sera assumé par les cantons et celui de tâches fédérales par la Confédération.
– Pour garantir une efficacité maximale des prestations publiques, il faut développer la collaboration intercantonale et instituer une compensation intercantonale qui allège la charge des cantons offrant des prestations dont bénéficient d'autres cantons.
– Il convient d'accroître notablement les moyens non affectés mis à la disposition des cantons, afin que ces derniers puissent mieux assumer leurs responsabilités politiques et budgétaires. En ce qui concerne les transferts de la Confédération aux cantons, il s'agit donc de remplacer dans une plus large mesure les transferts affectés par des transferts non affectés.
– La réforme dans son ensemble doit être centrée sur une péréquation des ressources qui vise à réduire les disparités cantonales et qui soit gérable politiquement.

### 1.2.5 Résultats de la première consultation

Le rapport sur les lignes directrices de la NPF a dans l'ensemble suscité des réactions favorables lors de la première consultation organisée en 1996. Seuls le Parti socialiste suisse (PSS) et l'Union syndicale suisse (USS) se sont déclarés sceptiques à l'égard de la réforme proposée, voire en ont rejeté certains aspects. La grande majorité des réponses fournies invitait cependant le Conseil fédéral à poursuivre les travaux et à concrétiser les lignes directrices soumises à la discussion[19].

### 1.2.6 Approfondissement et concrétisation des lignes directrices

Se fondant sur le résultat de la consultation relative aux lignes directrices de la NPF, le Conseil fédéral a chargé une organisation de projet élargie – de nouveau paritairement composée de représentants de la Confédération et des cantons – de procéder à la concrétisation du projet. Au cours de ses travaux, l'organisation de projet devait tenir compte des lignes directrices que le Conseil fédéral avait, au vu des résultats de la consultation, adoptées par décision du 23 octobre 1996. Ces lignes directrices mettaient l'accent sur les points suivants:

– Le plan de NPF proposé par l'organisation de projet sera approfondi dans son intégralité, sans exclusion prématurée d'aucun domaine de tâches.
– Les désenchevêtrements de tâches et de compétences se fonderont à bon escient sur le principe de subsidiarité.
– Les compétences de la Confédération et des cantons et donc les flux financiers doivent être désenchevêtrés dans toute la mesure du possible. S'il ap-

19 Cf. DFF; La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Lignes directrices. Rapport sur les résultats de la consultation; Berne, 1996.

pert que – dans un domaine de tâches déterminé – une compétence exclusive de la Confédération ou des cantons n'est pas opportune, il convient d'examiner les possibilités de désenchevêtrement partiel afin de confier certaines tâches à la Confédération, et d'autres aux cantons.

– Si un domaine demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons – en admettant une collaboration basée sur le partenariat –, il convient de définir les rôles des deux parties et d'en déduire les formes de collaboration idoines. En principe, la direction stratégique revient à la Confédération et la responsabilité opérationnelle aux cantons, une coresponsabilité stratégique incombant aux cantons n'étant toutefois pas exclue. Il s'agit d'épuiser toutes les possibilités autorisant des accords sur les prestations conclus entre la Confédération et les cantons, ou des subventions globales ou forfaitaires axées sur les résultats en lieu et place de contributions aux frais.

– Il convient de mettre en évidence les domaines dans lesquels une collaboration intercantonale renforcée s'impose comme solution de remplacement à l'engagement actuel de la Confédération. A cet égard, il s'agit également d'approfondir les instruments d'une compensation intercantonale des charges équilibrée et tangible.

– La péréquation financière au sens strict doit être aménagée de manière concrète et ciblée. Les instruments d'incitation et ceux de redistribution seront clairement séparés. Aussi importe-t-il de supprimer l'ancien échelonnement des taux de subvention en fonction de la capacité financière des cantons, et de le remplacer par un système prévoyant l'octroi de moyens non affectés. Transparent, efficace et gérable, le système de péréquation financière au sens strict doit contribuer à réduire de manière ciblée les disparités cantonales en matière de capacité financière et doter les cantons à faible potentiel de ressources d'un volume minimal de fonds propres leur permettant d'assumer eux-mêmes les tâches qui leur incombent. Un nouvel indice reflétera de manière le plus proche possible de la réalité le potentiel des cantons en matière de ressources financières. Une compensation ciblée des charges sera prévue afin de réduire les charges excessives dues à des facteurs géotopographiques.

Cette deuxième organisation de projet élargie comprenait un «Conseil de direction politique» composé de membres du gouvernement fédéral et des cantons, un «organe directeur» chargé des affaires stratégiques – institué par le Conseil de direction politique, une direction du projet travaillant à plein temps – responsable de la réalisation opérationnelle du projet, ainsi que de huit groupes de projet composés paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, qui ont accompli les travaux d'approfondissement proprement dits.

La coordination entre les cantons était assumée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) avec, comme par le passé, le soutien de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) pour les questions de politique financière. Le groupe d'étude pour les finances cantonales (FkF) fut associé aux travaux opérationnels des divers groupes de travail. Les villes et les communes eurent non seulement la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'auditions, comme ce fut le cas lors de l'élaboration des lignes directrices, mais ont aussi été directement associées

aux travaux du projet, que ce soit en qualité d'observateurs au sein de l'organe directeur ou dans les divers groupes de travail.

Les résultats du rapport final de l'organisation de projet élargie ont été portés à la connaissance du Conseil fédéral en avril 1999, puis mis en consultation[20].

### 1.2.7 Résultats de la deuxième consultation

Comme on pouvait s'y attendre, les résultats de la consultation de 1999[21] ont été plus complets et nuancés que ceux de la consultation de 1996. L'exposé de ces résultats se limite ici à un résumé très général. Les chapitres ultérieurs présentent en détail les instruments et les mesures de la NPF tels qu'ils ont été soumis à la consultation. Le présent chapitre offre ci-dessous un aperçu de l'attitude générale des principaux milieux consultés et examine les réponses que les participants à la consultation ont données à sept questions cruciales.

D'une manière générale, les gouvernements cantonaux, les partis bourgeois, les associations patronales et l'Union suisse des paysans appuient la NPF. Les organes qui approuvent ce projet le considèrent comme une occasion de revitaliser le fédéralisme et comme l'instrument d'une efficacité accrue.

Le Parti socialiste suisse (PSS) a par contre opté pour un refus de principe. Le Parti écologiste suisse (PES) et les associations de travailleurs ne rejettent pas catégoriquement ce projet de réforme, mais ils en refusent des éléments centraux – dont le principe de subsidiarité et la «cantonalisation» des tâches dans le cadre du désenchevêtrement de ces dernières.

*Question 1:* Approuvez-vous les nouveautés transsectorielles prévues quant aux relations entre la Confédération et les cantons, soit le renouvellement et le renforcement du principe de subsidiarité ainsi que les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons?

Alors qu'une nette majorité des cantons, les partis bourgeois et l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI, Vorort) saluent l'inscription du principe de subsidiarité dans la Constitution, le PSS, la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC) ainsi que les organisations sociales et écologistes en rejettent le principe. La plupart des organisations sociales et écologistes approuvent certes le principe même de la subsidiarité, mais considèrent que les propositions relatives à son application sont arbitraires et aboutiront à une répartition des tâches motivée exclusivement par des préoccupations budgétaires.

20 Cf. DFF; CdC; La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Concrétisation des lignes directrices du 1er février 1996, Rapport final du 31 mars 1999; Berne et Soleure, 1999.

21 Cf. DFF; CdC; Bericht über die Vernehmlassung zum Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation vom 31. März 1999 (rapport sur les résultats de la consultation relative au projet de nouvelle péréquation financière; résumé en français); Berne et Soleure, 2000.

Le PSS s'oppose aux nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons. Il ne s'agit toutefois pas d'un refus fondamental. Le PSS partage l'idée selon laquelle il convient d'améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons, mais conteste qu'il faille explicitement donner aux nouvelles formes de collaboration une base constitutionnelle. En revanche, une très grande majorité des participants approuve entièrement les nouveaux instruments. Cantons et partis bourgeois soulignent cependant la nécessité de veiller à ne pas submerger les cantons par une avalanche de nouvelles normes. Les organisations écologistes et l'Union des villes suisses (UVS) considèrent pour leur part important que les nouvelles formes de collaboration et de financement soient assorties de contrôles efficaces de la Confédération, afin de garantir la qualité des prestations fournies.

*Question 2:* Quelle est votre appréciation des propositions relatives à l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et aux instruments sur laquelle se fonde cette collaboration (obligation de collaborer, déclaration de force obligatoire générale, obligation d'adhérer, accord-cadre intercantonal) et que pensez-vous notamment du dispositif prévu pour légitimer démocratiquement les conventions intercantonales?

Seuls le PSS, le PES et les associations de travailleurs rejettent le principe de la collaboration intercantonale. Ils craignent essentiellement qu'une telle collaboration ne crée un quatrième échelon dans la structure des pouvoirs publics. Quelques cantons et de nombreuses communautés d'intérêts s'associent à cette critique, sans que cela ne justifie à leurs yeux un rejet de principe. En ce qui concerne la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, cinq cantons se montrent sceptiques (Argovie, Vaud, Neuchâtel) ou expriment un refus (Zoug, Tessin). Les autres cantons accueillent favorablement le nouvel instrument et le considèrent comme une alternative réaliste aux demandes régulières de fusion entre cantons.

Tandis que certains cantons considèrent que la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer portent atteinte à leur autonomie, le PSS, le PES, les associations de travailleurs et d'autres communautés d'intérêts souhaitent des règles plus contraignantes en matière de collaboration entre cantons. L'accord-cadre et la compensation intercantonale des charges ne soulèvent, eux, guère de critiques.

La légitimité démocratique de la collaboration intercantonale suscite par contre une analyse critique. Certes, tous les cantons – à l'exception d'Argovie – estiment la base de légitimité suffisamment solide. Mais l'ensemble des partis – sauf le Parti démocrate-chrétien (PDC), les associations faîtières des milieux économiques et la majorité des autres communautés d'intérêts émettent des doutes à cet égard; ils rappellent les mauvaises expériences faites avec les droits de participation dans le cadre de concordats et de syndicats.

*Question 3:* Comment jugez-vous le désenchevêtrement des tâches et des compétences tel que le propose l'organisation de projet dans divers domaines afin d'accroître la marge de manœuvre et les responsabilités de la Confédération et des cantons?

La majorité des cantons ainsi que le PDC, le Parti radical-démocratique suisse (PRD), le Parti libéral suisse (PLS) et l'USCI salueraient un désenchevêtrement des tâches plus large encore. Par ailleurs, la plupart des cantons soulignent l'importance de standards minimaux, ou souhaitent que de tels standards soient appliqués aux tâches «cantonalisées», et proposent une législation-cadre; l'Union syndicale suisse (USS) s'associe à cette revendication. La Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE), la Société suisse pour la protection de l'environnement (SPE) et l'UVS se montrent plutôt sceptiques face au désenchevêtrement des tâches et critiquent une trop forte focalisation sur les cantons et leur autonomie au détriment de solutions régionales. De son côté, le PSS rejette catégoriquement le principe même de la «cantonalisation».

Une opposition fondamentale, émanant notamment des associations directement touchées par le désenchevêtrement des tâches, se manifeste surtout dans les domaines des assurances sociales, de la politique sociale, de la formation et des transports. Dans d'autres secteurs tels que l'environnement, l'agriculture, le logement, la justice et la sécurité, les critiques se limitent à quelques aspects bien précis. Les réactions au sujet des divers aspects du désenchevêtrement des tâches sont examinées plus en détail sous ch. 6 du présent message.

*Question 4:* Approuvez-vous le concept global du nouveau système de péréquation (péréquation financière au sens strict avec les éléments de la péréquation des ressources, de la compensation des charges excessives et de la compensation intercantonale des charges) que l'organisation de projet a élaboré?

Le système de péréquation en soi ne donne pas lieu à des contestations. Seul le canton de Zoug fait preuve de scepticisme à l'égard des objectifs et des instruments proposés et craint que le système ne produise en fin de compte un effet d'harmonisation fiscale matérielle. Les cantons de Fribourg et de Neuchâtel approuvent le principe du système de péréquation, mais considèrent qu'il est indispensable de réduire davantage encore les disparités de capacité financière entre cantons. Cela mis à part, le plan de la péréquation financière au sens strict est jugé moderne, cohérent, judicieux, compatible avec les réformes cantonales de péréquation financière, et nécessaire depuis longtemps. La stricte séparation entre l'effet péréquatif et le système d'incitation est particulièrement appréciée, car elle permet d'éviter des incitations inopportunes.

*Question 5:* Quelle est votre opinion sur le mécanisme de la péréquation des ressources, servant à réduire, dans un cadre devant être défini politiquement, les disparités de capacité financière entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources?

Les cantons, les partis bourgeois et les associations économiques approuvent la péréquation des ressources, la qualifiant de bonne solution de rechange pour éviter l'harmonisation fiscale matérielle. PSS, PES, syndicats et diverses organisations sociales préféreraient en principe une harmonisation fiscale matérielle. Le PSS propose d'associer péréquation des ressources et harmonisation fiscale matérielle.

Le nouvel indice des ressources a donné lieu à des critiques, lesquelles demandent que cet indice soit entièrement revu de telle sorte que le calcul du potentiel financier des cantons se fasse sur une base plus compréhensible et transparente.

D'une manière générale, la critique en matière de réduction des disparités porte sur quatre points:

- le fait d'exclure de la réduction des disparités les cantons dont la valeur de l'indice se situe entre le niveau de la dotation minimale complémentaire et la moyenne suisse de l'indice des ressources;
- la question de l'acte législatif dans lequel il convient d'inscrire la valeur de référence de la réduction des disparités: le projet prévoit un simple arrêté fédéral, tandis que le PRD, le canton de Zoug et l'USCI se prononcent en faveur d'une norme constitutionnelle;
- la question de savoir dans quelle mesure il convient effectivement de réduire les disparités, et
- la question de l'opportunité de recourir à une échelle progressive.

Plusieurs cantons estiment que le niveau de la dotation minimale complémentaire est trop bas, mais leurs avis divergent quant à un niveau idéal. Proposition a par ailleurs été faite d'introduire une franchise pour les cantons à faible potentiel de ressources, ce qui inciterait ceux-ci à augmenter leur capacité financière.

Les cantons résistent en bloc à la proposition de réduire leur part des recettes fédérales. En particulier les cantons de montagne s'opposent à toute diminution. La plupart de ces cantons demandent plus ou moins explicitement l'examen ou l'abandon de la neutralité budgétaire du projet pour la Confédération. Un engagement financier accru de la Confédération devrait alors être financé par une distribution plus large du bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) et par une augmentation de la dotation minimale complémentaire.

*Question 6:* Approuvez-vous la compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques?

Très rares sont les avis qui contestent le principe ou l'utilité tant de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) que de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Par contre, les critères d'appréciation des charges donnent lieu à des critiques virulentes. Alors que seuls quelques indicateurs semblent manquer à la CCG, ces critiques demandent une refonte complète des mesures de CCS, qui devraient apporter deux améliorations: il faudrait d'une part définir des indicateurs présentant une corrélation plus étroite avec les charges socio-démographiques, et d'autre part mieux axer la compensation sur les problèmes des villes-centres.

*Question 7:* Quelle est votre appréciation du scénario de mise en œuvre institutionnelle de la NPF décrit par l'organisation de projet, et que pensez-vous notamment de la nécessité et de la portée des innovations constitutionnelles allant au-delà des articles sur les compétences?

Le résultat de cette consultation est clair: ce qui est demandé, c'est une mise en œuvre rapide et intégrale du projet de NPF. La CdC craint même qu'une réalisation par étapes ne compromette le soutien des cantons au projet. Certains cantons, par contre, appuient le principe de la NPF tout en préconisant une concrétisation progressive: à leur avis, une première étape devrait consister à réviser la péréquation financière au sens strict. Pour éviter de porter atteinte à celle-ci, les projets de désenchevêtrement des tâches et de répartition fortement contestés ne devraient être mis en œuvre que dans une deuxième phase. Cette opinion est défendue surtout par les cantons de montagne, le PDC, le PSS, le PES et les associations faîtières de l'économie. Inversement, cantons du Plateau et de Suisse orientale, PRD, PLS et quelques communautés d'intérêts s'opposent strictement à toute idée d'échelonnement.

### 1.2.8 Améliorations consécutives à la deuxième consultation

Les résultats de la deuxième consultation ont permis de réaliser de nombreuses améliorations. Les travaux devant aboutir au présent message ont débuté dès le printemps 2000. La compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques a été complètement remaniée (cf. ch. 5.6); l'indice des ressources et la péréquation des ressources ont été améliorés de façon décisive (cf. ch. 5.5); une compensation des cas de rigueur a été introduite (cf. ch. 5.7); les projets de désenchevêtrement des tâches et de collaboration intercantonale ont en outre été adaptés et concrétisés dans de nombreux domaines.

L'organisation de projet élargie, décrite sous ch. 1.2.6, a modifié ses structures en fonction des nouvelles exigences. L'organe directeur a été reconduit sous la forme d'un *Petit Comité* offrant la souplesse requise. L'intégration d'un représentant des villes disposant du droit de vote au sein de ce comité a en outre permis de tenir compte de l'importance croissante des villes et des agglomérations dans le cadre de la RPT. Nombre de groupes de travail ont par ailleurs été chargés de procéder à des examens de détail complémentaires. Dans certains cas, il a pu être fait appel à des groupes de projet existants. Plusieurs analyses scientifiques ont également été demandées afin de déterminer les effets de la RPT (cf. annexe 3).

## 1.3 Procédure en vue de la révision constitutionnelle et législative

La présente réforme permettrait en principe de soumettre séparément à l'approbation du peuple et des cantons chacune des diverses modifications constitutionnelles[22]. Cette solution comporte cependant le risque de voir certaines dispositions constitutionnelles jugées hors du contexte global de la réforme. Des intérêts particuliers pourraient dès lors compromettre l'acceptation de normes constitutionnelles portant sur plusieurs domaines (transsectorielles) ou liées aux tâches, normes

22 Cette procédure fut choisie lors des premières mesures de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Cf. FF **1981** III 731.

qui ont une importance majeure pour le fonctionnement de l'ensemble du projet. Toute la réforme de la péréquation financière serait ainsi remise en question.

Le Conseil fédéral propose donc de ne pas réaliser les modifications constitutionnelles par la voie de la révision partielle prévue à l'art. 194, al. 2, de la Constitution (Cst.) mais par celle de la révision totale au sens de l'art. 193 Cst.: en parallèle à l'arrêté fédéral relatif à la révision totale de la loi fédérale du 19 juin 1959[23] concernant la péréquation financière entre les cantons, le Conseil fédéral propose un arrêté fédéral portant sur toutes les modifications constitutionnelles. Cette procédure évite la question de savoir si le principe de l'unité de la matière est respecté dans le cas d'espèce.

### 1.3.1 Modifications au niveau de la Constitution

Concrètement, le Conseil fédéral propose des modifications dans les domaines suivants (l'ordre de présentation se réfère à la Constitution):

**Modifications portant sur plusieurs domaines** *Tableau 1.1*

| Domaines | Art. Cst. modifiés ou nouveaux |
|---|---|
| Subsidiarité | Art. 3*a* *(nouveau)* |
| Tâches de la Confédération | Art. 42, al. 3 *(abrogé)* |
| Principes applicables à l'attribution et à l'accomplissement de tâches étatiques | Art. 43*a*, *(nouveau)* |
| Mise en œuvre du droit fédéral | Art. 46, al. 2 et 3 |
| Autonomie des cantons | Art. 47, al. 2 *(nouveau)* |
| Conventions intercantonales | Art. 48, al. 4 à 6 *(nouveau)* |
| Péréquation financière au sens strict *et les modifications qui en résultent dans les domaines mentionnés ci-dessous* | Art. 135, al. 1 et 2 |
| Routes nationales | Art. 83, al. 3 *(abrogé)* |
| Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation | Art. 86, al. 3, let. e |
| Impôts directs | Art. 128, al. 4 |
| Droit de timbre et impôt anticipé | Art. 132, al. 2 |
| Part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons (disposition transitoire ad art. 132) | Art. 196, ch. 16 *(abrogé)* |
| Tribunal fédéral/Juridiction constitutionnelle | Art. 189, al. 2 *(nouveau)* |

[23] RS **613.1**

**Modifications liées aux tâches elles-mêmes** *Tableau 1.2*

| Domaines | Art. Cst. modifiés ou nouveaux |
|---|---|
| Organisation, instruction et équipement de l'armée | Art. 60, al. 2 |
| Instruction publique | Art. 62, al. 3 *(nouveau)* |
| Aides à la formation | Art. 66, al. 1 |
| Mensuration | Art. 75*a (nouveau)* |
| Circulation routière | Art. 82, al. 3 |
| Routes nationales | Art. 83, al. 2 |
| Disposition transitoire ad art. 83 | Art. 197, ch. 2 *(nouveau)* |
| Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation | Art. 86, al. 3, let. b, b$^{bis}$ *(nouvelle)*, c et f |
| Assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS) | Art. 112, al. 2, let. a$^{bis}$ *(nouveau)*, al. 3, let. b, al. 4; al. 6 *(abrogé)* |
| Prestations complémentaires | Art. 112*a (nouveau)* |
| Encouragement de l'intégration des invalides | Art. 112*b (nouveau)* |
| Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées | Art. 112*c (nouveau)* |
| Dispositions transitoires ad art. 112 | Art. 196, ch. 10 *(abrogé)* |
| Droit pénal | Art. 123, al. 2 |

### 1.3.2 Modifications au niveau législatif

Au niveau législatif, le Conseil fédéral propose la révision totale de la loi fédérale du 19 juin 1959[24] concernant la péréquation financière entre les cantons.

[24] RS **613.1**.

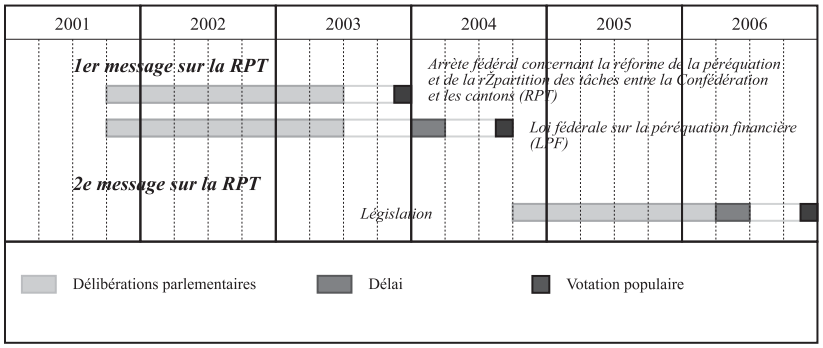
## 1.4 Mise en œuvre institutionnelle et suite des travaux

Le Conseil fédéral propose une mise en œuvre de la RPT en deux étapes:

1. Dans le cadre du présent message consacré au premier train de révisions qu'implique la RPT, le Conseil fédéral soumet, d'une part, l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – arrêté incluant toutes les modifications constitutionnelles – et, d'autre part, la loi sur la péréquation financière entièrement révisée (LPF).

2. Un second message à l'appui de la RPT traitera de toutes les modifications requises dans d'autres lois fédérales. Ce message comportera les diverses lois fédérales liées aux tâches ainsi que les lois fédérales s'appliquant à plusieurs domaines – par exemple la loi fédérale du 6 octobre 1989[25] sur les finances de la Confédération (LFC) et la loi fédérale du 5 octobre 1990[26] sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu). Ce second message sera soumis au Parlement après la votation populaire obligatoire sur l'arrêté fédéral et un éventuel référendum portant sur la LPF.

**Programme de mise en œuvre (échéances du point de vue actuel)** *Figure 1.3*




### 1.4.1 Mise en œuvre institutionnelle du premier message à l'appui de la RPT

Ce premier message à l'appui de la RPT présente des propositions de révisions constitutionnelles dans les domaines transsectoriels et dans tous les domaines impliquant un désenchevêtrement des tâches, ainsi qu'une révision totale de la loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons.

Cette procédure correspond à la volonté politique d'une large majorité des cantons, qui est de réaliser une transformation profonde et cohérente de la péréquation financière. Il s'agit de réduire autant que possible le risque de voir certains éléments – re-

25 RS **611.0**
26 RS **616.1**

levant notamment du désenchevêtrement des tâches et de leur financement – exclus de la réforme. Il y a corrélation entre le projet d'accroître les moyens non affectés mis à la disposition des cantons et celui de désenchevêtrer les tâches et le financement incombant aux cantons. Un désenchevêtrement réussi signifiera que les cantons obtiendront davantage de moyens non affectés à titre de compensation pour les nouvelles tâches qu'ils auront à assumer. Inversement, une charge croissante de la Confédération, en raison d'un désenchevêtrement insuffisant ou d'un accroissement des tâches qu'elle doit assumer seule, réduirait d'autant les moyens non affectés mis à la disposition des cantons.

Il convient par conséquent de renoncer à l'idée d'une réforme par étapes, qui consisterait à réaliser d'abord la péréquation financière au sens strict, et ensuite le désenchevêtrement des tâches et du financement. La péréquation financière au sens strict ne pourra réduire les disparités intercantonales en matière de capacité financière que dans la mesure où elle convertit des moyens financiers aujourd'hui affectés en moyens non affectés. Par ailleurs, les cantons à fort potentiel de ressources, donc amenés à contribuer au système de péréquation, comptent voir leur marge de manœuvre politique et budgétaire s'étendre dans des proportions appréciables. Ils attendent également d'une collaboration intercantonale accrue l'indemnisation des prestations fournies aux cantons périphériques. Une mise en œuvre par étapes compromettrait ainsi sérieusement l'équilibre des intérêts des différents acteurs concernés, donc la réforme dans son ensemble.

Aussi le Conseil fédéral propose-t-il d'adopter ces modifications constitutionnelles dans le cadre de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, sous la forme d'un seul projet à soumettre au vote du peuple et des cantons.

Une fois que le Parlement aura adopté ce premier message, le projet sera soumis à votation devant le peuple et les cantons en vertu du référendum obligatoire sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Après que l'arrêté fédéral à ce sujet aura été accepté par le peuple et les cantons, la loi fédérale sur la péréquation financière entièrement révisée sera publiée dans la Feuille fédérale, ce qui marquera le début du délai référendaire.

Cette procédure respecte les droits populaires en ce sens qu'un éventuel comité référendaire ne pourrait commencer à collecter des signatures contre la révision totale de la loi sur la péréquation financière qu'après l'acceptation du projet constitutionnel. Si le délai référendaire commençait à courir avant l'exécution du référendum obligatoire, le comité référendaire devrait collecter des signatures contre une loi dont la base constitutionnelle n'aurait pas encore été adoptée par le peuple et les cantons. Le référendum contre le projet de loi devrait ainsi être lancé à titre préventif et pourrait s'avérer superflu si l'arrêté fédéral sur les modifications constitutionnelles n'obtenait pas la majorité requise auprès du peuple et des cantons. Dans le cas d'un rejet de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la révision totale de la loi concernant la péréquation financière deviendrait automatiquement sans objet. Une fois ces épreuves institutionnelles passées, il sera possible de soumettre le deuxième message au processus de décision politique.

La procédure proposée est transparente et cohérente: un rejet de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons annule la révision de la loi fédérale concernant la péréquation

financière. Si, dans un deuxième cas, soit après l'adoption par le peuple et les cantons de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le référendum facultatif aboutissait et que – lors de la votation populaire qui s'ensuivrait – le peuple rejette la révision totale de la loi sur la péréquation financière, l'interprétation de ce veto populaire se limiterait exclusivement à la loi elle-même. Cela permettrait de concentrer alors le débat politique sur un domaine clairement défini au niveau législatif.

Afin d'assurer une mise en œuvre cohérente des modifications constitutionnelles et légales, il appartiendra au Conseil fédéral de fixer aussi bien l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, que celle de la loi fédérale sur la péréquation financière. Suivant le déroulement des débats parlementaires et dans l'éventualité d'un référendum facultatif contre le deuxième train de révisions, il y a lieu de penser que ce ne sera pas avant 2006.

### 1.4.2 Aperçu du deuxième message relatif à la RPT

Les modifications au niveau constitutionnel exigeront des adaptations de nombreuses lois spéciales: lois concernant les tâches elles-mêmes, ou lois intéressant plusieurs domaines. Parmi ces dernières figurent en particulier la LSu et la LFC. Dans le cadre de son second message, le Conseil fédéral soumettra au Parlement les propositions que cela implique.

Des révisions législatives s'imposeront aussi dans les domaines de tâches n'impliquant aucune modification de leur base constitutionnelle. Le présent message présente les grandes lignes de ces adaptations sous ch. 6.2, à titre de premier aperçu.

Les deux messages relatifs à la RPT forment un tout organique, indissociable. Les modifications constitutionnelles proposées dans le cadre du présent message – tout comme la révision totale de la loi sur la péréquation financière – ne pourront déployer leurs effets que dans la mesure où seront exécutées les adaptations de lois concernant les tâches elles-mêmes et de lois intéressant plusieurs domaines, adaptations qui seront présentées dans le cadre du second message.

Les prévisions relatives aux répercussions financières sur la Confédération et les cantons (cf. ch. 7.2) admettent en conséquence que la RPT inclura la totalité des éléments de réforme, y compris ceux qui ne requièrent pas de modification constitutionnelle, et qui seront donc exposés dans le cadre du second message.

### 1.4.3 Problèmes de droit transitoire

#### 1.4.3.1 Problème des demandes remises à «titre préventif

Le désenchevêtrement des tâches et de leur financement devant décharger la Confédération de certaines subventions, nombre de demandes risquent d'être déposées à titre préventif, avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales. Un surcroît de demandes pourrait donc se produire dans les domaines concernés.

Un afflux de demandes remises «à titre préventif» ne sert ni l'intérêt de la Confédération, ni celui des cantons. Les budgets publics dans leur ensemble ne profiteraient

guère, par exemple, du lancement d'activités de construction en l'absence de besoins réels, ou d'investissements effectués dans le seul but d'obtenir des subventions fédérales.

Aussi proposons-nous de prévoir une disposition transitoire appropriée dans la loi fédérale sur la péréquation financière: les demandes d'aides financières et d'indemnités déposées après l'entrée en vigueur des dispositions transitoires, mais avant l'entrée en vigueur intégrale de la nouvelle péréquation financière (soit durant la période s'écoulant entre les deux messages sur la RPT) seront examinées en fonction du droit applicable au moment de l'octroi de la subvention (et non du droit en vigueur lors de la demande ainsi que le prévoit l'art. 36*a*, LSu).

#### 1.4.3.2 Problème des engagements de la Confédération en vertu l'ancien droit

La question des engagements selon l'ancien droit se pose dans les cas de promesses faites par la Confédération avant l'entrée en vigueur intégrale de la nouvelle péréquation financière, pour des projets appartenant à un domaine dans lequel la Confédération n'a plus à intervenir dès l'instauration de la RPT. Il convient de distinguer ici deux cas de figure:

1. Les projets bénéficiant d'un engagement officiel, déjà réalisés ou en cours avant l'entrée en vigueur de la RPT, ne donnent lieu à aucune ambiguïté juridique: la Confédération tiendra entièrement ses engagements conformément aux décisions qui avaient été prises.
2. La situation est différente lorsqu'il s'agit d'un projet pour lequel la Confédération a promis son appui, mais qui n'a pas encore démarré au moment où la RPT entre en vigueur. La Confédération remplira dans ce cas ses obligations durant une période de transition, pour autant que le projet en question se réalise au cours de cette période. Ensuite, les engagements de la Confédération s'éteignent pour solde de tout compte. Les engagements pris par la Confédération en vertu de l'ancien droit expirent dès lors pour les projets qui ne sont pas réalisés pendant la période de transition.

Il convient ainsi de prévoir une disposition transitoire dans la loi fédérale sur la péréquation financière. Les contributions garanties officiellement avant l'entrée en vigueur intégrale de la RPT pour des projets dont la réalisation n'a pas encore débuté à ce moment-là, ne seront versées que si le décompte final du projet réalisé est déposé dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la RPT.

## 2 Le désenchevêtrement des tâches et du financement

Le désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons a pour but d'instaurer la transparence dans les relations entre ces deux niveaux étatiques, ces relations étant devenues de plus en plus complexes. Dans la mesure du possible et lorsque cela est judicieux, il convient d'attribuer à un même niveau étatique l'intégralité des compétences et des responsabilités relatives à une tâche déterminée. L'objectif est d'obtenir qu'il y ait adéquation entre les bénéficiaires de prestations publiques, les collectivités qui assument les coûts de ces prestations et celles qui ont le pouvoir de décision.

Lorsqu'un groupe de tâches ne peut être intégralement attribué à la Confédération ou aux cantons, il convient de procéder au moins à un désenchevêtrement partiel. Dans un tel cas, certaines composantes d'une tâche seront attribuées soit à la Confédération, soit aux cantons. Si le désenchevêtrement partiel est impossible, les tâches concernées resteront des tâches communes, c'est-à-dire assumées conjointement par la Confédération et les cantons, tant sur le plan du financement que sur celui de l'exécution. Assurer durablement une attribution claire des tâches au sein de l'Etat fédéral implique d'inscrire dans la Constitution des principes politiques pertinents.

Le principe de subsidiarité en fait partie. Ce principe exige que dans un Etat fédéral, l'échelon étatique supérieur ne se charge d'une tâche ou ne prenne part à une tâche que lorsque celle-ci ne peut être accomplie efficacement par l'échelon inférieur. La liberté d'organisation sur place s'en trouve confortée dans la mesure où les citoyens ont davantage la possibilité de décider eux-mêmes des solutions qu'ils préfèrent. Dans l'optique de la RPT, le principe de subsidiarité doit dès lors s'inscrire explicitement en tant que précepte institutionnel dans la Constitution.

Outre le principe de subsidiarité, il convient d'inclure dans la Constitution divers critères d'attribution des tâches. Le principe de l'équivalence fiscale, les critères de rentabilité et d'opportunité doivent être réglés à ce niveau. En tant que principes ne pouvant invoqués directement devant les tribunaux, ils doivent, conjointement au principe de subsidiarité, poser des jalons pour l'attribution future des tâches de l'Etat et assurer ainsi une répartition judicieuse des tâches au sein de l'Etat fédéral ainsi que la continuité requise.

L'obligation incombant à la Confédération de veiller à l'autonomie des cantons doit être exprimée de façon plus claire dans la Constitution. Il convient en particulier de mentionner expressément les principes fondamentaux du fédéralisme suisse quant à l'autonomie cantonale, soit l'autonomie en matière de tâches, d'organisation et de finances. Lorsque le Conseil fédéral et le Parlement légiféreront sur de nouvelles tâches, ils devront à l'avenir en définir plus systématiquement le caractère centralisé ou décentralisé. Finalement, et ceci est une nouveauté en matière de droit constitutionnel, le Tribunal fédéral doit pouvoir interdire l'application d'une loi fédérale si celle-ci viole une compétence constitutionnellement garantie aux cantons. Le fédéralisme suisse se dote ainsi pour la première fois d'une composante pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Le chapitre 2 expose l'objet du désenchevêtrement des tâches (ch. 2.1), les lacunes induites par les enchevêtrements actuels (ch. 2.2), les objectifs du désenchevêtrement des tâches (ch. 2.3) et les résultats de la consultation (ch. 2.4). Il présente en outre un aperçu des modifications apportées aux différents groupes de tâches (ch. 2.5) et les principes constitutionnels liés au désenchevêtrement des tâches et du financement (ch. 2.6).

## 2.1 Objet

Dans le cadre de la RPT, 29 groupes de tâches sont concernés financièrement par le désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons. En ce qui concerne ces groupes de tâches publiques, soit la Confédération verse aux cantons des subventions sous forme d'aides financières ou d'indemnités, soit la Confédération et les cantons assurent conjointement le financement requis. Les

domaines dans lesquels la Confédération et les cantons peuvent agir en vertu de leur propre législation et de façon financièrement indépendante ne sont pas inclus dans la RPT[27].

Le Conseil fédéral partage l'opinion de la CdC, selon laquelle il ne serait pas judicieux d'ouvrir un débat qui, dépassant le cadre proposé, envisagerait une nouvelle répartition de toutes les tâches publiques entre la Confédération et les cantons. Un tel débat alourdirait le processus de réforme, tant du point de vue politique que de celui de l'avancement des travaux. Réformer d'abord la péréquation financière et remédier aux enchevêtrements financiers entre la Confédération et les cantons est pragmatique et finalement plus prometteur. Une fois ces travaux de réforme réalisés, il reste tout à fait possible d'envisager sur cette nouvelle base une répartition intégrant systématiquement tous les groupes des tâches publiques.

## 2.2 Lacunes liées aux enchevêtrements actuels

A considérer le développement historique de la Suisse, on constate qu'un nombre toujours plus important de domaines de compétence ont été transférés à la Confédération, celle-ci empruntant la voie d'un Etat interventionniste et fournisseur de services. Il en est résulté un enchevêtrement croissant des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons.

Ces constats n'ont rien de nouveau. Il y a plus de trente ans déjà, dans son rapport du 15 mai 1968 à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968–1971, le Conseil fédéral a attiré l'attention sur les dangers politiques d'un processus de centralisation latent[28]. Les tendances toujours plus marquées à l'enchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, et partant à la centralisation, semblaient avoir développé une dynamique propre. Une crise se produisit au niveau de l'exécution dans les cantons et, de façon générale, à celui des services fournis par l'Etat fédéral.

Des problèmes supplémentaires surgissent si la compétence et la responsabilité de la Confédération en matière de financement recoupent celles des cantons. La densité des réglementations augmente car des prescriptions sont édictées tant par la Confédération sous forme de lois fédérales, d'ordonnances et de circulaires, que par les cantons sous forme de lois d'application et d'ordonnances cantonales. De plus, dans la plupart des cas, ces enchevêtrements sont synonymes d'administrations parallèles, de redondances administratives et de subventions superposées, ce qui finalement engendre des coûts supplémentaires et l'inefficacité.

Des tentatives d'ordonner les relations entre la Confédération et les cantons et de systématiser l'attribution des tâches ont certes été entreprises, mais elles ont en majeure partie échoué. C'est ainsi qu'en 1977 le projet d'une révision totale de la

27 L'industrie cinématographique fournit l'exemple d'une tâche non touchée par la RPT. La Confédération encourage le cinéma en sur la base des succès qu'il remporte. Les cantons et certaines communes prévoient aussi d'encourager financièrement cette branche d'une façon ponctuelle et indépendamment de l'engagement fédéral. Les cantons et – suivant le droit cantonal – les communes sont par ailleurs responsables des autorisations liées à la diffusion des films (p. ex. âge d'admission au cinéma en fonction de la catégorie de film). Mais il n'y a pas d'enchevêtrement *financier* entre la Confédération et les cantons dans ce domaine de la promotion cinématographique.

28 Cf. FF **1968** I 1221

Constitution (Commission Furgler) proposa de définir les «responsabilités majeures» de la Confédération et des cantons. Or on le sait, ce fut un revers. Une deuxième tentative – la nouvelle répartition des tâches des années 80 – clarifia ponctuellement les relations financières entre la Confédération et les cantons. Mais elle ne put enrayer les tendances décrites plus haut. La série de mesures de l'époque ne comprenait aucune proposition de réelle transformation de la péréquation financière au sens strict. Elle ne portait ni sur les formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons, ni sur la collaboration au niveau intercantonal.

Du point de vue budgétaire, il est aussi regrettable que les transferts affectés de la Confédération en faveur des cantons placent ces derniers dans une situation de dépendance financière toujours plus marquée. Cela vaut en particulier pour les cantons à faible potentiel de ressources (cf. ch. 5.2.2). Dans de telles conditions, il n'est quasiment plus possible de fixer des priorités dans le cadre d'une politique cantonale autonome. L'autonomie des cantons au niveau de la politique budgétaire devient une fiction.

Dans le contexte du désenchevêtrement des finances et des compétences, il convient aussi de rappeler la notion de «fédéralisme d'exécution». Dans son sens positif, cette notion implique que les cantons ont la possibilité d'appliquer les lois fédérales compte tenu des particularités et des besoins propres à chacun d'eux. Les autorités cantonales peuvent donc fixer leurs priorités dans le cadre de l'exécution du droit fédéral, ce qui peut déboucher sur des solutions diverses, adaptées à chaque canton.

Le fédéralisme d'exécution est jugé fondamentalement positif par divers milieux scientifiques et politiques, car le législateur accorde, dans l'application du droit fédéral, une certaine marge de manœuvre aux cantons. Il est ainsi tenu compte de la diversité et de la multiplicité des besoins régionaux. Cet avis se justifie si l'on accepte les principes du fédéralisme en matière d'exécution: la Confédération adopte des dispositions, les cantons les exécutent.

Une telle approche du fédéralisme suppose toutefois que les cantons ne peuvent utiliser leur marge de manœuvre que dans un cadre défini et imposé par la Confédération. La crainte qu'ils puissent devenir à la longue des arrondissements administratifs de la Confédération ne peut ainsi être écartée d'un revers de manche.

La dynamique du fédéralisme d'exécution peut en outre poser aux citoyens de plus en plus de difficultés quant à l'identification de l'échelon public responsable de tel ou tel groupe de tâches.

## 2.3 Buts

Par le présent message, le Conseil fédéral entend renforcer durablement les structures de l'Etat fédéral et les principes qui sous-tendent ce dernier, tels le maintien de la diversité régionale et la satisfaction des attentes des citoyens. Ce projet suppose une réforme en profondeur du fédéralisme et de la péréquation financière. De simples améliorations ponctuelles, par exemple dans le domaine des flux financiers ou de la péréquation financière au sens strict, ne suffisent pas à résoudre les problèmes évoqués, concernant les relations entre la Confédération et les cantons ou la péréquation financière au sens large, ni à donner une nouvelle assise à la collaboration au sein de l'Etat fédéral.

Le but premier du désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons est de renforcer et de développer le fédéralisme, lequel vise à la fois l'unité de l'Etat fédéral et une autonomie des cantons le plus large possible, caractéristique qui le distingue fondamentalement du centralisme.

La responsabilité de l'exécution des tâches publiques doit si possible être attribuée soit intégralement à la Confédération, soit intégralement aux cantons. La responsabilité intégrale implique qu'il y ait adéquation entre bénéficiaires de prestations et organes qui financent ces prestations ou qui en décident. Une responsabilité définie de cette manière clarifie la situation pour les citoyens, qui voient mieux qui est compétent et pour quels montants. Atout particulier du système politique suisse, l'engagement politique au niveau local s'en trouve consolidé, car il ouvre la voie à des solutions locales, répondant aux vœux des citoyens.

Le Conseil fédéral considère le renforcement de l'autonomie cantonale sur le plan étatique et budgétaire comme l'un des objectifs majeurs de la RPT. Un échec de cette réforme conduirait à une centralisation accrue, susceptible de réduire la marge de manœuvre des cantons et finalement de déstabiliser l'ordre fédéral. De facto – si ce n'est de jure –, les cantons pourraient devenir de simples organes d'exécution de la Confédération. L'indépendance des cantons, dont témoignent les propres constitutions, les droits de souveraineté, les autorités et les droits populaires de ces collectivités publiques, deviendrait avec le temps superflue ou purement symbolique.

Une telle évolution ne saurait servir les intérêts de l'Etat fédéral helvétique. La Suisse a une expérience positive du fédéralisme. Celui-ci n'est pas un phénomène annexe de son développement historique, mais un principe fondamental de la Constitution et donc l'un des éléments constitutifs de l'ordre public. Le fédéralisme helvétique a conservé et renforcé les identités locales et, conjointement à la démocratie directe et aux principes de l'Etat social et de l'Etat de droit, a contribué notablement à la paix et au bien-être de notre pays.

Renforcer l'échelon cantonal consolide aussi l'échelon fédéral. La Confédération peut se centrer sur les fonctions premières que la Constitution lui assigne. A l'avenir, elle ne devra et ne pourra plus exercer dans autant de domaines politiques l'activité consistant à verser des subventions et à poser des conditions. Elle n'édictera donc des règles et des normes uniformes et contraignantes que dans les domaines où l'intérêt national l'exige. En vertu du principe de subsidiarité, elle n'assumera une tâche que dans la mesure où les cantons ne sont manifestement pas à même de l'exécuter, ou s'il est plus avantageux de l'accomplir de manière centralisée.

Un désenchevêtrement des tâches aussi systématique que possible représente par ailleurs une condition indispensable à la gestion administrative axée sur les résultats. Une compétence intégrale élargit la marge de manœuvre et permet d'atteindre l'objectif consistant à améliorer la gestion des coûts, des prestations et des effets de l'activité étatique.

Toutefois, l'attribution d'une tâche à l'un ou l'autre échelon de l'Etat ne saurait être considérée comme absolument définitive. Ce qui vaut aujourd'hui est susceptible de réexamen quelques années plus tard, suivant le contexte historique, politique, social et surtout international.

Un désenchevêtrement des tâches et du financement n'implique évidemment pas l'abandon du dialogue entre la Confédération et les cantons. L'exiguïté du territoire

impose une convergence des programmes publics. Aussi la collaboration sous forme de partenariat peut-elle être comprise comme l'expression d'une réalité constitutionnelle vécue. Ainsi qu'il ressort de l'art. 44 Cst., le fédéralisme suisse se présente surtout comme une forme étatique du dialogue et de l'entraide. Le dialogue suppose toutefois que les divers niveaux de l'Etat connaissent leurs tâches, leurs compétences et les options d'action dont ils disposent, et qu'ils puissent assumer au mieux les responsabilités qui en découlent. Pour qu'une collaboration soit fructueuse, il faut avant tout que les compétences soient clairement délimitées, des chevauchements de compétences pouvant entraver le dialogue. Dans cette perspective, la clarification des tâches et des compétences de la Confédération et des cantons constitue la pierre angulaire d'un fédéralisme vécu.

## 2.4 Résultats de la consultation

Une grande majorité des milieux consultés (cantons, partis bourgeois et associations d'employeurs) ont approuvé le principe du désenchevêtrement des tâches. Le PSS ainsi que les syndicats et les associations d'employés se sont en revanche montrés sceptiques, voire ont refusé ce principe.

Les cantons auraient néanmoins apprécié un désenchevêtrement plus poussé. Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a soulevé la question de savoir s'il convenait de renoncer à certains désenchevêtrements pour ne pas compromettre l'ensemble du projet. La CdC ainsi que les cantons de Schwyz, de Glaris et du Jura ont relevé qu'il n'y avait pas lieu de craindre que les nouvelles compétences cantonales soient utilisées pour réduire les prestations. Ils se sont aussi dits prêts à respecter des standards minimaux applicables à l'ensemble de la Suisse, ceux-ci jouant un rôle déterminant en matière de sécurité sociale et de répartition du bien-être. Les cantons d'Obwald, de Bâle-Ville, de Schaffhouse et des Grisons ont aussi exigé des standards minimaux ayant valeur contraignante. De tels standards pourraient être fixés par des lois-cadres ou des conventions intercantonales. La Confédération jouerait ici un rôle de coordinateur. Les cantons sont partis du principe qu'ils pourront participer à l'adaptation des lois et ordonnances fédérales afin que l'on puisse délimiter les compétences entre la Confédération et eux-mêmes de manière conforme aux objectifs fixés.

Le PDC, le PRD, le PLS et l'USCI pourraient concevoir un plus grand nombre de désenchevêtrements. L'USS a exigé que la Confédération définisse des normes minimales dans la majeure partie des groupes de tâches à «cantonaliser». Une «cantonalisation» ne serait possible que pour les domaines n'impliquant pas – dans l'intérêt national – un standard unifié. Le PSS, la FSE, la SPE et l'UVS ont refusé les désenchevêtrements proposés. En lieu et place, le PSS a préconisé des compétences-cadres de la Confédération dans d'autres domaines et davantage de normes minimales de droit fédéral, ou des ressources fédérales affectées. La FSE a estimé que nombre de propositions de «cantonalisation» tenaient trop peu compte des tâches et de l'enchevêtrement des effets aux niveaux national et international. On craint généralement une réduction sensible des prestations dans les domaines concernés. L'Association des communes suisses (ACS) n'a pas refusé le principe des désenchevêtrements mais a souligné le risque de voir les communes investies de la responsabilité des tâches «cantonalisées», une évolution à laquelle elle s'opposerait énergiquement.

Le Conseil fédéral estime que l'on ne peut réduire encore le potentiel de désenchevêtrement présenté dans ce message, car il existe un lien direct entre le désenchevêtrement des tâches et la péréquation verticale des ressources, qui doit être financée par la Confédération. Si cette dernière est déchargée de transferts financiers affectés, elle versera à l'avenir, proportionnellement à cet allégement, des moyens financiers non affectés en faveur des cantons à faible potentiel de ressources, cela dans le cadre de la péréquation verticale des ressources. L'effet péréquatif sera dès lors bien plus net qu'il ne l'est aujourd'hui. Demandés par nombre de milieux consultés, des standards minimaux fixés par la Confédération ne doivent être prévus que dans la seule mesure où une harmonisation minimale s'impose. De l'avis du Conseil fédéral, de telles règles émanant de la Confédération devraient se limiter au strict nécessaire.

## 2.5 Vue d'ensemble des propositions relatives aux différents groupes de tâches

Ainsi que cela a déjà été mentionné, seules les propositions qui requièrent une modification constitutionnelle figurent dans ce message. Des modifications du catalogue des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons n'appelant qu'une modification au niveau de la loi seront présentées dans le cadre du second message sur la RPT (cf. ch. 1.4).

Les paragraphes suivants présentent les tâches étatiques dont la responsabilité – financement inclus – incombe intégralement soit à la Confédération, soit aux cantons.

Pour toute une série de domaines, aucun désenchevêtrement n'est proposé – ce que l'exiguïté du territoire suisse explique en bonne part. Dès lors qu'il n'est pas judicieux d'attribuer la responsabilité de ces tâches intégralement à Confédération ou aux cantons, celles-ci sont considérées comme tâches communes. Pour de tels cas, le Conseil fédéral propose de procéder au moins à un désenchevêtrement partiel. On parle de désenchevêtrement partiel lorsqu'un domaine demeure une tâche assumée par la Confédération et les cantons, et que seuls certains de ses éléments (domaines partiels) sont désenchevêtrés. Un échelon étatique devient ainsi intégralement responsable de ces domaines partiels. De tels désenchevêtrements sont acceptables dans la mesure où il ne nuisent pas à la qualité dans l'ensemble du domaine concerné.

### 2.5.1 Tâches de la Confédération

Conformément à la systématique présentée plus haut, le Conseil fédéral propose d'attribuer la responsabilité intégrale des domaines suivants à la Confédération. Des explications relatives aux différents groupes de tâches figurent sous ch. 6.1 et 6.2:

**Désenchevêtrement des tâches – Tâches de la Confédération** *Tableau 2.1*

| Groupes de tâches | Objets du présent message sur la RPT | Objets du second message sur la RPT |
|---|---|---|

| Groupes de tâches | Objets du présent message sur la RPT | Objets du second message sur la RPT |
|---|---|---|
| 1. Organisation, instruction et équipement de l'armée (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |
| 2. Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel et des sites construits (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | | X |
| 3. Exploitation et entretien des routes nationales | X | |
| 4. Elevage | | X |
| 5. Prestations individuelles de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) | X | |
| 6. Prestations individuelles de l'assurance-invalidité (AI) | X | |
| 7. Soutien aux institutions exerçant à l'échelle nationale une activité d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |

### 2.5.2 Tâches cantonales

En revanche, les groupes de tâches suivants doivent passer entièrement sous la responsabilité des cantons. Les explications les concernant figurent sous ch. 6.1 et 6.2.

**Désenchevêtrements de tâches – Tâches cantonales** *Tableau 2.2*

| Groupes de tâches | Objets du présent message sur la RPT | Objets du second message sur la RPT |
|---|---|---|
| 1. Formation spéciale | X | |
| 2. Aides à la formation, jusqu'au degré secondaire II inclus (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |
| 3. Education physique et sport à l'école (sport scolaire facultatif) | | X |
| 4. Moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport | | X |
| 5. Protection de l'air et protection contre le bruit, financées par des fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | | X |
| 6. Aménagement du territoire (désenchevêtrement du financement) | | X |

| Groupes de tâches | Objets du présent message sur la RPT | Objets du second message sur la RPT |
|---|---|---|
| 7. Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel et des sites construits, échelon régional et local (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | | X |
| 8. Routes principales, projets courants (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |
| 9. Autres domaines concernés par le financement spécial «circulation routière» (passages à niveau et autres mesures destinées à séparer les courants de trafic) | X | |
| 10. Amélioration du logement dans les régions de montagne | | X |
| 11. Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers pour handicapés et d'institutions de réadaptation professionnelle et médicale | X | |
| 12. Prestations complémentaires; frais de séjour et de soins dans des homes (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |
| 13. Soutien de l'aide et des soins à domicile (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |

Le désenchevêtrement des tâches doit être perçu dans le contexte de la refonte de la péréquation financière au sens strict. Tous les transferts de charges aux dépens des cantons seront compensés par des moyens financiers non affectés. Les cantons doivent en d'autres termes disposer des ressources financières nécessaires pour pouvoir assumer leurs tâches de manière autonome ou dans le cadre de la collaboration avec d'autres cantons.

Le désenchevêtrement des tâches et du financement vise à corriger le résultat de processus indésirables du passé. Afin de garantir durablement la répartition des tâches dans l'Etat fédéral, le Conseil fédéral propose d'en fixer les principes politiques dans la Constitution. Ces principes serviront au constituant et au législateur de fil conducteur et contribueront ainsi à assurer dans le futur, soit après que les opérations de désenchevêtrement auront été achevées, une répartition judicieuse des tâches entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 2.6).

La «cantonalisation» d'une tâche ne signifie cependant pas que la Confédération se retirera entièrement dans tous les cas. On peut imaginer qu'en fonction du groupe de tâches, elle pourra définir certaines règles dans l'intérêt d'une harmonisation minimale. Ces règles devraient cependant se limiter au minimum nécessaire et ne comporter que des dispositions-cadres. Le Conseil fédéral examinera attentivement cet aspect dans son deuxième message sur la RPT et indiquera pour chaque domaine de tâches si et dans quelle mesure de telles règles doivent produire leurs effets dans la

législation spéciale. Par ailleurs, la «cantonalisation» n'est pas synonyme d'instauration de 26 systèmes différents. Les cantons peuvent et doivent collaborer davantage et harmoniser leurs législations (cf. ch. 4).

### 2.5.3 Tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons

L'attribution d'un domaine à la catégorie des «tâches communes» repose avant tout sur des considérations d'opportunité et de faisabilité – sur le plan technique et politique – d'une clarification des rôles et des compétences. Une telle attribution ne permet toutefois pas de conclure définitivement à la spécificité du domaine concerné ou à son aptitude à une forme de collaboration donnée. Il faut aussi tenir compte du fait que les tâches communes forment une catégorie de tâches des plus hétérogène.

Malgré leur diversité, ces tâches présentent un point commun: dans chaque cas, la responsabilité de leur financement incombe à la fois à la Confédération et aux cantons. Cet aspect du financement détermine leur prise en compte dans la RPT.

Dans cette optique, il convient d'assumer les domaines présentés ci-après dans le cadre des nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons. Des commentaires quant à ces domaines figurent sous ch. 6.1 et 6.2.

**Désenchevêtrement des tâches – Tâches communes** *Tableau 2.3*

| Groupes de tâches | Objets du présent message sur la RPT | Objets du second message sur la RPT |
|---|---|---|
| 1. Aides à la formation dans le secteur tertiaire (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |
| 2. Mensuration | X | |
| 3. Chasse et pêche | | X |
| 4. Protection contre les crues | | X |
| 5. Sylviculture | | X |
| 6. Protection de la nature et du paysage | | X |
| 7. Routes principales, grands projets posant des problèmes de financement (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | X | |
| 8. Transports publics régionaux | | X |
| 9. Aérodromes | | X |
| 10. Améliorations structurelles dans l'agriculture | | X |
| 11. Réduction des primes de l'assurance-maladie | | X |
| 12. Prestations complémentaires, sauvegarde des | X | |

| | |
|---|---|
| conditions d'existence (dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel) | |

Le second message sur la RPT examinera dans quelle mesure chacune des tâches communes mentionnées ci-dessus devra être assumée dans le cadre d'une *convention-programme* passée entre la Confédération et les cantons.

### 2.5.4 Relation avec la collaboration intercantonale

Certaines tâches publiques assumées par les cantons, ou que les cantons assument en commun avec la Confédération, profitent également aux cantons voisins. Si aucune mesure n'est prise à cet égard, on assiste au phénomène dit «spillovers». Pour éviter les pertes économiques qui en résultent et fournir le plus efficacement possible les prestations dont profitent d'autres régions, la RPT prévoit une collaboration intercantonale institutionnalisée, assortie d'une compensation intercantonale des charges (cf. ch. 4). Les tâches suivantes seront ainsi assumées dans le cadre d'une telle collaboration:

**Tâches assumées dans le cadre de la collaboration intercantonale** *Tableau 2.4*

| Groupes de tâches | Objets du présent message sur la RPT | Objets du second message sur la RPT |
|---|---|---|
| 1. Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées | X | |
| 2. Exécution des peines et des mesures (avec la participation financière et matérielle de la Confédération) | X | |
| 3. Transports publics en agglomération urbaine (avec la participation financière de la Confédération au financement de projets d'investissement courants) | X | |
| 4. Installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées, et protection des eaux | | X |
| 5. Installations d'élimination des déchets et résidus | Aucune adaptation de dispositions constitutionnelles ou de lois fédérales n'est nécessaire. | |
| 6. Universités (avec la participation financière et matérielle de la Confédération) | Ces groupes de tâches font l'objet d'une réforme hors du contexte de la RPT, dans le cadre de travaux consacrés à un nouvel article sur les hautes écoles (cf. ch. 6.3.5). | |
| 7. Hautes écoles spécialisées (avec la participation financière et matérielle de la Confédération) | | |
| 8. Médecine de pointe et cliniques spécialisées | Aucune adaptation de dispo- | |

sitions constitutionnelles ou de lois fédérales n'est nécessaire (cf. ch. 6.2.3).

## 2.6 Modifications de la Constitution

### 2.6.1 Inscription dans la Constitution du principe de subsidiarité

Le projet de démêler les domaines financièrement enchevêtrés afin de clarifier les responsabilités et les compétences revêt une grande importance politique et doit être conçu de manière à avoir des effets durables – seul moyen d'assurer que l'attribution de tâches bien définies devienne un principe essentiel du fédéralisme helvétique. Il convient par conséquent d'inscrire le principe de subsidiarité en tant que précepte institutionnel dans l'art. 3*a* Cst., de manière qu'il retienne l'attention générale lorsqu'il est question de répartition des tâches au sein de l'Etat fédéral. Cette nouvelle norme constitutionnelle s'adresse essentiellement au législateur fédéral, qui aura ainsi la tâche de concrétiser le principe de subsidiarité au cas par cas (cf. ch. 6.5.1).

### 2.6.2 Inscription dans la Constitution des critères d'attribution des tâches

Conjointement au principe de subsidiarité, il convient de fixer des critères d'attribution des tâches dans un nouvel art. 43a Cst. – en particulier le principe de l'équivalence fiscale (adéquation des collectivités qui financent les prestations, qui en bénéficient et qui prennent les décisions) ainsi que des critères de rentabilité et d'opportunité. Ces critères ne pourront faire l'objet d'un contrôle judiciaire et, conjointement au principe de subsidiarité, baliseront l'attribution future des tâches publiques, assurant une répartition judicieuse au sein de l'Etat fédéral ainsi que la continuité requise (cf. ch. 6.5.1).

### 2.6.3 Inscription dans la Constitution de l'autonomie des cantons en matière d'exécution des tâches

La Constitution doit expressément nommer les principes fondamentaux du fédéralisme suisse qui consacrent l'autonomie des cantons (autonomie en matière de tâches, d'organisation et de finances). Elle ne fera ainsi que confirmer, dans le cadre de l'actuelle réforme du fédéralisme, les principes incontestés de l'autonomie des cantons, sous la forme d'une déclaration de droit constitutionnel. Il s'agit de mettre en évidence, davantage que ne le fait l'art. 47 Cst., l'obligation qu'a la Confédéra-

tion de préserver l'autonomie des cantons. Il convient en conséquence de compléter l'art. 47 Cst. par un second alinéa. Des commentaires à cet égard figurent sous ch. 6.5.1.

### 2.6.4 Mise en place d'un contrôle des normes

Le Conseil fédéral propose que le Tribunal fédéral puisse, en vertu du nouvel art. 189, al. 2, Cst., refuser l'application d'une loi fédérale lorsque celle-ci viole une compétence que la Constitution octroie aux cantons. Cet ancrage, dans la Constitution, de la juridiction constitutionnelle dote le fédéralisme d'une composante supplémentaire, pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Jointe à la mention expresse dans la Constitution du principe de subsidiarité, de critères d'attribution des tâches et d'autonomie des cantons en matière d'exécution des tâches, cette mesure renforce considérablement la position des cantons (pour plus de détails, cf. les explications figurant sous ch. 6.5).

*Pour résumer,* on peut dire que le Conseil fédéral attend des innovations ou clarifications proposées au niveau constitutionnel un renforcement de l'obligation de justification faite au législateur et au constituant. Si de nouvelles tâches exigent une réglementation publique, le discours politique devra obligatoirement être davantage conduit à la lumière du principe de subsidiarité. Le Conseil fédéral et le Parlement devront davantage expliquer, notamment au souverain, pourquoi il convient d'accomplir une tâche de façon centralisée ou, à l'inverse, de manière «cantonalisée». Le débat sur les questions de principe et de concrétisation du fédéralisme acquiert dès lors une plus grande portée. Dans une perspective d'intégration européenne, ce processus devrait également revêtir une importance politique à ne pas sous-estimer.

## 3 Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons

Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons visent à assurer une utilisation efficace des ressources affectées aux tâches devant être assumées conjointement par la Confédération et les cantons. A l'intérieur du cadre de la législation fédérale, les cantons pourront davantage fixer leurs propres priorités et définir quels instruments ils entendent utiliser pour atteindre les objectifs fixés d'un commun accord avec la Confédération. Dans toute la mesure du possible, les subventions consacrées à des objets déterminés – axées sur les dépenses et peu efficaces –, seront supprimées et remplacées par des subventions fédérales forfaitaires ou globales, destinées à soutenir des programmes courant sur plusieurs années. De plus, un système de bonus-malus encouragera les bénéficiaires de subventions à faire preuve d'une gestion économe et efficace des moyens mis à leur disposition. L'organisation pratique de la collaboration dans chaque domaine devra dans toute la mesure du possible être réglée dans le cadre de conventions-programmes, conclues entre la Confédération et les cantons. Ces conventions définiront le type, l'ampleur et le mode de financement d'un programme de prestations. Afin d'assurer la sécurité du droit, il est proposé de donner une base constitutionnelle à ces conventions.

Le présent chapitre expose l'objet des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons (ch. 3.1), les lacunes des formes actuelles de collaboration et de financement (ch. 3.2), les objectifs des nouvelles formes de collaboration et de financement (ch. 3.3) ainsi que les résultats de la consultation (ch. 3.4). Il donne par ailleurs des explications concernant les nouveautés proposées (ch. 3.5 et 3.6) et la base constitutionnelle des conventions-programmes (ch. 3.7).

## 3.1 Objet

Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons portent sur les domaines qu'il n'est pas possible d'attribuer intégralement à l'un ou l'autre de ces deux échelons des pouvoirs publics, et qui demeureront ainsi des tâches communes à la Confédération et aux cantons.

Il y a tâche commune au sens de la RPT lorsque la responsabilité de financer la réalisation de cette tâche est assumée conjointement par la Confédération et les cantons (cf. ch. 2.5.3).

Du point de vue constitutionnel, les cantons assument les tâches communes de la même manière qu'ils appliquent le droit fédéral dans le cadre du fédéralisme d'exécution traditionnel. Ce principe vaut indépendamment de la question de savoir qui assume les frais, sous quelle forme sera financée l'exécution des tâches et dans quelle mesure les cantons doivent édicter des prescriptions. La mise en œuvre du droit fédéral selon l'art. 46 Cst. inclut ainsi la notion de tâche commune. Du point de vue constitutionnel, il convient de considérer les tâches communes et les tâches cantonales au sens de la RPT (exécutées et financées par les cantons) comme des tâches de la Confédération. Ces différences d'ordre terminologique ne posent guère de problèmes, pour autant que l'on garde en mémoire que les tâches des cantons (au sens de l'art. 43 Cst.) et les tâches cantonales (au sens de la RPT), ainsi que les tâches de la Confédération (au sens de l'art. 42 Cst.) et les tâches de la Confédération au sens de la RPT ne se recouvrent pas entièrement[29].

## 3.2 Défauts des formes actuelles de financement

La Confédération octroie des subventions aux cantons dans certaines conditions définies par la loi sur les subventions (LSu). Ces subventions peuvent être accordées sous la forme d'aides financières et d'indemnités destinées à l'accomplissement de

29 Ainsi que cela sera exposé plus loin, il conviendra de considérer, entre autres, les prestations collectives de l'AI comme des tâches cantonales. A la suite de cette «cantonalisation», la Confédération fixera toutefois, au niveau de la loi, des objectifs à l'intention des cantons quant à l'intégration des personnes handicapées. Du point de vue constitutionnel, cette tâche restera donc une tâche de la Confédération. Selon la terminologie de la RPT, il s'agira cependant d'une tâche cantonale.

tâches publiques. Leurs modalités actuelles présentent notamment les défauts suivants[30]:

- Le volume des subventions fédérales destinées à encourager l'exécution de tâches publiques peut, conformément à l'art. 8, al. 1, LSu, dépendre de la capacité financière des cantons. Ainsi, un seul instrument vise à la fois l'objectif de l'incitation et celui de la redistribution. Un tel amalgame peut provoquer des incitations malencontreuses et un usage inefficace des deniers publics (cf. ch. 5.2.4).
- Bien que, selon l'art. 7, let. e, LSu, elles puissent l'être sous forme globale ou forfaitaire, les subventions sont en fait octroyées en fonction des charges. Or, les aides financières liées aux charges se réfèrent essentiellement au coût des prestations fournies, reléguant ainsi à l'arrière-plan la question de leur efficacité.
- Autre inconvénient: il arrive souvent qu'un seul et même domaine politique bénéficie de diverses aides financières et indemnités, ce qui réduit la transparence et complique la coordination.
- Conformément à l'art. 16, al.1, LSu, les offices fédéraux concernés allouent en principe aides financières et indemnités par voie de décision, ce qui les place en quelque sorte dans une situation de supériorité hiérarchique.

## 3.3 Objectifs

Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons ont pour but d'assurer un usage à la fois économe et efficace des deniers publics. En outre, elles doivent permettre de réduire la densité normative actuelle.

Pour ce faire, on utilisera essentiellement des subventions globales ou forfaitaires. Il est prévu dorénavant de renforcer le subventionnement de programmes pluriannuels cohérents. En outre, il s'agit d'abandonner l'optique de l'*input* (subventions basées sur les coûts) pour adopter celle de l'*output* (subventions basées sur les effets). Les résultats à obtenir devront être négociés dans le cadre de conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons sur la base des lois fédérales spécifiques. De plus, un dispositif approprié, assorti d'un système de bonus-malus, sera mis en place pour contrôler l'efficacité d'utilisation des moyens mis en œuvre.

Les domaines de la sylviculture et de la mensuration officielle ont par ailleurs montré à quel point le contexte dans lequel doit s'effectuer la répartition des compétences diffère d'un domaine à l'autre. En d'autres termes, il s'agit de départager les compétences de la Confédération et des cantons de manière distincte pour chaque tâche. La marge de manœuvre dont disposeront les cantons variera dès lors d'une tâche à l'autre. Aucune grille ne permet de déterminer de manière uniforme dans quelle mesure la Confédération doit exercer son influence. Il s'agira donc bien

30 Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Confédérence des directeurs cantonaux des finances; Berne, 1994.

plutôt de délimiter les compétences des deux parties en fonction de la spécificité de chaque tâche.

## 3.4 Résultats de la consultation

Tous les cantons ont approuvé les nouvelles formes de collaboration et de financement. La CdC ainsi que les cantons de Zurich, d'Uri, de Schwyz, des Grisons, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura ont précisé qu'ils en attendent un réel renforcement de la collaboration sans que cela nécessite des contrats de prestations et des contrôles excessivement détaillés. Le principe du rôle exclusivement stratégique de la Confédération ne doit pas rester lettre morte et les cantons doivent jouir de la confiance nécessaire quant à leurs capacités de jugement et d'action pour les aspects opérationnels[31]. Le remplacement des subventions basées sur les coûts par des contributions globales et forfaitaires a reçu un écho favorable de la plupart des cantons.

PDC, CSC, Union suisse des paysans (USP) et Union syndicale suisse (USS) ont approuvé les nouvelles formes de collaboration et de financement. Le PDC et le PLS ont fait remarquer qu'il faudra éviter que les nouveaux accords sur les prestations accroissent l'influence de la Confédération sur la manière dont les cantons accompliront leurs tâches. L'Union démocratique du centre (UDC) a mis en garde contre une nouvelle avalanche de normes. Le PSS et le Groupement suisse pour les régions de montagne n'étaient pas d'accord avec le principe général de simplifier la législation actuelle (lois et ordonnances) dans le cadre des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Pour eux, la densité normative nécessaire au niveau fédéral est fonction des objectifs qui ont été fixés, et non l'inverse. Plusieurs organisations écologistes ainsi que l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses ont estimé qu'il est juste de passer à un mode de subventionnement global et forfaitaire, mais ont fait remarquer que cela fera perdre à la Confédération une grande partie de son influence sur l'exécution. Selon eux, cela
fera aussi disparaître la possibilité de contester devant un tribunal la légalité d'un projet subventionné, ce qui devrait être compensé par un contrôle efficace.

Le Conseil fédéral considère que les nouvelles formes de collaboration et de financement offrent une occasion unique d'optimiser la collaboration entre les deux échelons étatiques, d'éliminer des facteurs de coûts et de renforcer l'efficacité des mesures de l'Etat. Il n'est nullement question de réduire l'influence de la Confédération dans les domaines subventionnés au détriment de la qualité et de la sécurité du droit. Il s'agit au contraire de simplifier des procédures onéreuses, de réunir dans un programme pluriannuel cohérent des subventions éparses, non coordonnées entre elles au sein d'un même domaine politique et, en définitive, d'utiliser les deniers publics engagés de manière plus économe et plus efficace.

31 La question de l'utilisation des termes «stratégique et «opérationnel» dans ce contexte est exminée sous ch. 3.5.1.

## 3.5 Aspects politiques, administratifs et juridiques des formes de collaboration

### 3.5.1 Principes de la collaboration

Ces nouvelles formes de collaboration partent du postulat d'une responsabilité financière conjointe de la Confédération et des cantons pour l'accomplissement des tâches communes. Dans cette perspective, il est possible de formuler un certain nombre d'exigences de principe et de lignes de conduite applicables à l'organisation de cette responsabilité commune. Le but visé est d'accomplir les tâches communes de manière collégiale et efficace, les cantons jouissant d'une grande autonomie, notamment en ce qui concerne l'affectation des moyens mis à leur disposition. Il convient à cet égard de considérer les deux points suivants:

– Le partage des responsabilités financières entre la Confédération et les cantons doit entraîner celui des compétences relatives à la promulgation des directives nécessaires. Cette répartition est conforme à l'adage voulant que «qui paie commande»[32]. La Confédération se limitera autant que possible à la formulation des objectifs et des principes. Elle renoncera à édicter des lois, ordonnances ou instructions détaillées. Les programmes à élaborer pourront ainsi faire l'objet de négociations entre la Confédération et les cantons. Simultanément, une marge de manœuvre plus grande sera accordée aux organes chargés d'atteindre les objectifs fixés.

  Il conviendra toutefois de maintenir la densité normative au niveau indispensable dans les domaines où l'uniformité reste de rigueur à l'échelon national. Dans les domaines où l'égalité de traitement apparaît nécessaire quel que soit le domicile – pour des raisons d'équité générale ou de neutralité en matière de concurrence –, la Confédération ne pourra pas se limiter à la formulation d'objectifs et de principes[33].

– L'évaluation du travail accompli doit se fonder sur les résultats obtenus, de manière à éliminer les incitations à dépenser («plus le projet est cher, plus importantes sont les subventions») qui prévalent actuellement. Il s'agira de séparer la fonction d'incitation de celle de redistribution. Cette dernière relèvera exclusivement de la péréquation des ressources (cf. ch. 5.5). Les instruments à mettre en œuvre au sein de l'Etat fédéral seront davantage que par le passé des conventions axées sur les résultats, portant sur des programmes ou des offres de prestations. Les encouragements financiers prendront normalement la forme de subventions forfaitaires et globales. De même, on renoncera autant que possible aux subventions inefficaces, basées sur les dépenses effectives (optique de l'*input*).

En 1999, le rapport sur les résultats de la consultation relative à la NFA mentionnait, au sujet des tâches communes, que le rôle stratégique appartient à la Confédération, tandis que les cantons doivent assumer la responsabilité sur le plan opérationnel. Jusqu'ici, les termes de «stratégie» ou d'«objectifs stratégiques» n'ont pas été définis de manière précise en tant que notions juridiques. Aussi la réglementation des

32 L'adage «qui paie commande» correspond à ce que l'on appelle le principe de la connexité. Voir l'arrêté fédéral sur la réforme du fédéralisme et de la péréquation financière, art. 43*a*, al.3, cst.

33 Cf. le projet d'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, art. 43*a*, al. 4, cst.

relations entre le Parlement, le gouvernement et l'administration a-t-elle jusqu'à présent renoncé à les utiliser. Des termes imprécis ne sont pas appropriés à la délimitation de compétences. Il est dès lors conseillé de renoncer également à ces termes lorsqu'il est question de délimitation et de fixation juridique des compétences dans le cadre des relations entre la Confédération et les cantons, et de définir en l'espèce les rôles, les responsabilités et les compétences des deux échelons de manière plus pertinente.

### 3.5.2 L'instrument de la convention-programme

#### 3.5.2.1 Contenu et expériences passées

L'instrument de la convention-programme revêtira une importance centrale pour la collaboration concrète entre la Confédération et les cantons. Les conventions de ce type prendront place à un niveau intermédiaire, entre la législation fédérale, qui réglera les principes et les objectifs applicables à un domaine déterminé, et la mise en œuvre par les cantons.

Ces conventions-programmes définissent une relation entre bailleur et bénéficiaire: La Confédération alloue des moyens financiers aux cantons si ceux-ci accomplissent certaines tâches de la manière spécifiée dans le programme convenu. Cette relation présente quelques particularités:

- La prestation en espèces doit, d'une manière générale, être fixée globalement pour un programme complet, en laissant au canton une certaine marge de manœuvre en matière d'organisation.
- L'attention se concentre sur les effets à obtenir (*output et outcom*), dans l'esprit de la nouvelle gestion publique.
- Une convention-programme est censée refléter l'esprit de collégialité qui régit l'accomplissement d'une tâche assumée (et financée) en commun par la Confédération et les cantons, ce qui lui confère une certaine dimension politique.

Les principaux éléments d'une convention-programme sont les suivants:

- spécification des objectifs à poursuivre par le canton ou des prestations que celui-ci devra fournir;
- prestations financières de la Confédération;
- instruments à utiliser pour évaluer les prestations et les effets obtenus;
- dispositions prévues en cas de non-exécution de la convention;
- modalités d'adaptation, notamment lors de changements importants des conditions-cadres;
- procédures de règlement des différends et de médiation;
- organisation de la surveillance financière axée sur la collaboration du Contrôle fédéral des finances et des inspections cantonales des finances.

Il faudra encore préciser les normes applicables aux conventions, étant entendu que l'on dispose d'une grande liberté quant à la répartition des règles à prévoir dans la

législation fédérale (dispositions de principe), d'une part, et dans les conventions elles-mêmes, d'autre part. En tout état de cause, on fera en sorte que les conventions permettent de réagir rapidement et avec souplesse à de nouvelles circonstances et qu'elles simplifient la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Des expériences se poursuivent à cet égard depuis plusieurs années déjà dans certains domaines, tels que la sylviculture et la mensuration officielle. Certains cantons s'occupent par exemple d'entretenir des forêts protectrices, dans le cadre de programmes pluriannuels, et la Confédération contribue au financement de ces prestations sous la forme de subventions globales. Dans le domaine de la mensuration officielle, des programmes, également pluriannuels, définissent d'un côté les opérations de mensuration à effectuer par le canton concerné, et de l'autre les apports financiers de la Confédération. Ces premières expériences sont encourageantes. Leur analyse a révélé de nettes améliorations au niveau de la fourniture des prestations. En effet, la répartition des rôles entre la Confédération et les cantons est plus claire, les cantons bénéficient de nouvelles marges de manœuvre et font preuve d'une
motivation accrue, des hiérarchies et des doublons administratifs sont supprimés. Il apparaît en outre que la réussite de ces conventions-programmes dépend aussi de facteurs psychologiques. Le travail effectué dans ce cadre exige en effet une certaine disposition des participants à changer d'optique et à rechercher davantage le dialogue, notamment lorsqu'il s'agit de quantifier des prestations et de fixer les indicateurs correspondants.

#### 3.5.2.2 Conventions-programmes: sous forme de convention ou de décision imposée?

Les conventions-programmes peuvent prendre une forme contractuelle, celle-ci tenant compte des caractéristiques du programme à mettre en œuvre. Au-delà des dispositions touchant aux subventions et aux aspects administratifs, ces conventions peuvent revêtir une dimension politique en fonction du contenu ou de l'instance compétente pour conclure ce type d'accord (service administratif ou gouvernement, le cas échéant avec le concours du législatif).

Cependant, la forme contractuelle a joué jusqu'à présent un rôle mineur dans les relations entre la Confédération et les cantons, ce qui a des incidences sur la situation actuelle: on ne dispose pas d'une doctrine bien établie en la matière, et la notion de «contrat de droit public» entre la Confédération et les cantons a gardé jusqu'ici des contours plutôt vagues. Une utilisation accrue de cette formule demandera par conséquent que l'on approfondisse la doctrine juridique et son application dans ce domaine.

Reconnaissons par ailleurs que le fait d'opter pour la forme contractuelle – qu'elle soit politique ou administrative – ne suffira pas en soi à placer les cantons dans une position initiale favorable. Les options décisives seront prises non pas au niveau de la forme choisie, mais en fonction des pouvoirs décisionnels et organisationnels accordés aux instances concernées, ainsi que par les instruments requis, c'est-à-dire au niveau de la législation spéciale.

Il apparaît essentiel que l'idée de partenariat associée à la forme contractuelle soit également compatible avec le principe de la décision, notamment lorsque celle-ci

implique une collaboration. Ce sera le cas lorsque la décision débouchant sur des dispositions juridiquement contraignantes aura été le résultat d'un processus de négociations entre partenaires égaux. La formule de la décision pourra être précieuse dans la mesure où elle permettra d'éviter certains problèmes inhérents à celle du contrat politique ou administratif (absence de législation générale concernant les contrats publics, protection juridique moins satisfaisante, incertitudes liées à une doctrine peu aboutie).

On peut aussi envisager une combinaison d'éléments contractuels et décisionnels. La collaboration entre la Confédération et les cantons pour une tâche commune peut par exemple se diviser en deux étapes, de préférence échelonnées dans le temps. D'abord la Confédération et le canton concerné établiraient une convention sur l'ensemble des modalités du programme. Cette convention aurait juridiquement la valeur d'une déclaration d'intention commune et d'un engagement politique. Ensuite, le service compétent de l'administration fédérale promulguerait unilatéralement un acte juridique d'exécution. Ce dernier convertirait en une décision de subvention à caractère obligatoire les modalités d'exécution négociées et convenues auparavant dans le cadre d'un partenariat. Une telle décision peut alors servir de référence pour les questions d'application ou de protection du droit.

Cette subdivision en deux phases peut résoudre un problème épineux de la convention-programme, à savoir le lien à établir entre les modalités d'exécution de la tâche et la question du financement. Il serait en effet problématique de laisser entrevoir des possibilités de financement (et d'inciter ainsi les cantons à fixer un calendrier définitif) avant de savoir si le crédit en question sera effectivement accordé lors de l'établissement du budget, donc disponible pour la réalisation du programme convenu.

#### 3.5.2.3 Egalité de traitement des cantons

Le droit de l'Etat fédéral suisse part du principe qu'il doit y avoir égalité de traitement pour les cantons. Mais ce principe n'exclut pas, dans le domaine des tâches communes, une certaine concurrence entre cantons pour l'obtention de contributions fédérales qui sont limitées. Il est également envisageable de récompenser les efforts particuliers des cantons pour la mise en œuvre du droit fédéral.

Les conditions-cadres (ampleur, critères, autres aspects importants) régissant cette concurrence pour l'obtention de subventions fédérales doivent avoir des justifications légales suffisamment solides et être fixées par des organes légitimes. La concurrence pourrait ainsi être limitée par exemple dans les domaines où il s'agit d'assurer des prestations de base uniformes à l'échelle nationale.

#### 3.5.2.4 Position des prestataires

Les cantons doivent bénéficier de subventions forfaitaires ou globales de la Confédération dans le domaine des tâches communes. Dans la mesure où ce ne sont pas les cantons, mais, par exemple, des villes et des communes qui fournissent les prestations convenues, la question se pose de savoir si l'argent versé aux cantons aboutira aux prestataires effectifs, qui ne sont eux-mêmes pas partenaires de la convention-programme. Il conviendra d'examiner dans chaque domaine si la Confédération

doit astreindre les cantons à transmettre les contributions fédérales aux prestataires effectifs. On observera que cela représenterait une ingérence dans l'autonomie cantonale. Les obligations de ce type devraient donc figurer dans la législation – plus précisément dans la loi spéciale régissant le domaine considéré – plutôt qu'au niveau de la convention-programme.

### 3.5.3 Application souple

En résumé, on peut constater que l'instrument convention-programme ne doit pas obligatoirement s'appliquer à l'ensemble des tâches communes. Eu égard à l'hétérogénéité des domaines en question et au peu d'expérience dont on dispose avec cet instrument, il peut apparaître judicieux d'opter pour des méthodes différenciées. Une approche pragmatique partira plutôt de formes connues et éprouvées (c'est-à-dire fondées sur la législation actuelle en matière de subventions et sur la forme juridique de la décision) et tentera de les développer en fonction du contexte.

## 3.6 Les nouvelles formes de financement

### 3.6.1 La nouvelle doctrine

Comme cela a été mentionné sous ch. 3.2, le régime actuel des subventions affectées à des objets déterminés comporte divers défauts. Ceux-ci ne pourront être supprimés qu'en recourant, dans ce domaine, à une nouvelle doctrine basée sur les trois grands principes suivants[34]:

- *Consolidation*. Au lieu de subventionner des projets ou des activités spécifiques, on soutiendra dorénavant plutôt des programmes, ce qui permettra aux cantons d'utiliser les moyens qui leur sont attribués davantage en fonction de leurs propres besoins, tout en respectant le catalogue des prestations convenues.
- *Passage à des subventions forfaitaires*. L'instance qui obtient une somme forfaitaire a automatiquement intérêt à maintenir les coûts le plus bas possible. En vertu d'un système de bonus-malus, le bénéficiaire pourra garder les sommes qu'il a pu économiser par rapport au montant qui a servi de référence pour le calcul du forfait. Dans la mesure du possible, on devrait éviter tout forfait basé sur les coûts effectifs. On donnera la préférence à des forfaits déterminés par unité de prestation et dont le montant sera fixé en fonction de coûts standard ou d'indicateurs des besoins.
- *Instauration de mécanismes incitatifs*. Deux aspects doivent être considérés à cet égard. D'abord, le mécanisme de subvention peut comprendre des incitations financières positives (récompense) ou négatives (sanctions) selon que les objectifs convenus ont été atteints ou non. Ensuite, la réalisation d'une tâche doit pouvoir donner lieu, quoique dans une mesure limitée, à des appels d'offres lorsque les cantons bénéficient de subventions.

[34] Cf. Jeanrenaud, Claude; Blöchliger, Hansjörg; Nouvelles formes de subventions entre la Confédération et les cantons; Neuchâtel et Bâle, 2000.

Le deuxième message sur la RPT présentera la manière dont il conviendra de structurer les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons (p. ex. la LSu). Mais il est d'ores et déjà possible d'esquisser les caractéristiques générales que devront prendre ces nouvelles formes de subvention et les problèmes spécifiques que posera leur réalisation. Il faudra notamment que la création et la mise en œuvre des nouvelles formes de subvention évitent tout schématisme. Pour cela, les tâches communes donneront lieu à des formules de subventions adaptées sur mesure aux cas particuliers.

Le recours au système des subventions forfaitaires en fonction des prestations fournies suppose que le volume de ces dernières soit prévisible. Il convient par ailleurs que la prestation considérée ne subisse pas, au cours d'une période donnée, des fluctuations trop fortes, qui nécessiteraient des réadaptations constantes de la contribution forfaitaire. Il s'agira en outre de définir, dans la mesure du possible, des normes de qualité qui permettront à la Confédération de contrôler si l'on a fait un usage efficace des subventions et dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints.

### 3.6.2 Contenu du second message

Il paraît judicieux d'adopter une ligne de conduite pragmatique pour l'instauration de ces nouvelles formes de financement. Dans son deuxième message sur la RPT, le Conseil fédéral reviendra sur les questions soulevées ici et fera des propositions à ce sujet.

La LSu est principalement axée sur le système des subventions liées à un objet. Il s'agira de vérifier dans quelle mesure ses dispositions devront être adaptées. Comme cette loi n'a que valeur subsidiaire, il s'agira surtout d'adapter les lois spéciales concernées.

## 3.7 Base constitutionnelle pour les conventions-programmes

En matière de tâches communes, la Confédération fixe le droit que les cantons mettent en œuvre (cf. art. 46 Cst.). Dans ce domaine, les cantons disposent déjà des compétences nécessaires. La Constitution en vigueur offre donc déjà la base générale nécessaire pour conclure des conventions-programmes dans le cadre de la relation Confédération-cantons[35].

Il ne serait donc, à proprement parler, pas indispensable de compléter la Constitution à cet égard. Cependant, le Conseil fédéral propose de créer, par l'art. 46, al. 2 et 3, une base constitutionnelle particulière et explicite pour l'instrument «convention-programme». Ce complément apporté à la Constitution représentera une précision utile, qui s'impose notamment pour des raisons politiques (cf. ch. 6.5.1).

35 Des dispositions constitutionnelles particulières peuvent imposer ici une certaine restriction.

# 4 La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

Il n'est possible de renforcer la position des cantons en tant que tels dans le système fédéral qu'en donnant à ceux-ci globalement plus de poids face à la Confédération. La mise en œuvre de nouveaux instruments permettra d'exécuter à l'échelle intercantonale certaines tâches qui sont actuellement strictement fédérales ou cantonales. Les besoins locaux et régionaux des citoyens pourront ainsi être mieux pris en considération que ce n'est le cas lorsque l'exécution des tâches s'effectue de manière centralisée, au niveau de la Confédération.

L'institutionnalisation de la collaboration entre les cantons vise à assurer que des tâches publiques puissent être accomplies de façon efficace du point de vue aussi bien économique que qualitatif. Les cantons qui fournissent des prestations en faveur d'autres cantons seront indemnisés de manière adéquate dans le cadre d'une compensation des charges. La nouvelle RPT implique un développement notable de la collaboration horizontale. Celle-ci devra s'appuyer sur des bases légales et constitutionnelles claires, garantissant la sécurité du droit et la transparence. Le caractère facultatif de la collaboration intercantonale telle qu'elle est pratiquée actuellement constitue une insuffisance majeure de cette forme de collaboration. Aussi le présent message prévoit-il qu'à la demande d'une majorité de cantons – majorité à définir par le législateur –, le Conseil fédéral puisse en qualité d'arbitre astreindre certains cantons à la collaboration horizontale.

En édictant les règles de procédure régissant la forme de la collaboration horizontale assortie d'une compensation des charges, la Confédération diminue les frais de transaction liés à la négociation de conventions et à la réalisation de la collaboration. Donner à la Confédération davantage de compétences permettant d'imposer la collaboration intercantonale ou d'en régler des questions de fond serait toutefois contraire aux principes fondamentaux du fédéralisme suisse.

Le présent chapitre expose l'objet de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ch. 4.1), les insuffisances de la collaboration intercantonale actuelle (ch. 4.2), les objectifs de la collaboration intercantonale (ch. 4.3) et les résultats de la consultation (ch. 4.4). Il examine aussi de manière approfondie le rôle de la Confédération ainsi que les modifications légales et constitutionnelles (ch. 4.5), puis commente les réglementations intercantonales (ch. 4.6).

## 4.1 Objet

Les considérations sur la question d'une éventuelle réforme de la répartition territoriale des cantons, présentées sous ch. 1.1.6.2, ont déjà attiré l'attention sur un problème essentiel de la structure fédérale actuelle de la Suisse. La mobilité croissante de la population ainsi que l'évolution structurelle de la société et de l'économie font que les structures de décisions politico-administratives (territoriales) correspondent de moins en moins aux nécessités socio-économiques. L'expansion du secteur des services, par exemple, entraîne une mobilité professionnelle accrue, et l'éloignement toujours plus fréquent entre le domicile et le lieu de travail provoque une augmentation massive des déplacements pendulaires. De nouvelles habitudes de vacances et de loisirs font également augmenter la mobilité dans le domaine privé.

L'infrastructure et les prestations fournies notamment par les cantons-centres sont par conséquent utilisées de plus en plus souvent par les citoyens d'autres cantons sans que ceux-ci n'en assument les frais, ce qui porte atteinte au principe de l'équivalence fiscale et produit des effets d'externalité territoriale, dits spillovers (cf. ch. 1.1.3). Il en résulte des pertes au niveau économique global, les prestations publiques ne pouvant être fournies de manière optimale. Deux voies peuvent être empruntées pour éviter ces effets négatifs: une réforme de grande envergure de la répartition territoriale des cantons ou une collaboration intercantonale assortie d'un système de compensation des charges.

La raison pour laquelle le Conseil fédéral renonce à une réforme territoriale, à laquelle il préfère l'option d'une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, a déjà été présentée sous ch. 1.1.6.2. L'actuel système de collaboration intercantonale comporte toutefois des lacunes. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend développer cette forme de collaboration et lui donner une nouvelle base constitutionnelle et légale pour en assurer de manière optimale la sécurité juridique et la transparence. Il entend en outre introduire un système intercantonal de compensation des charges qui permette de remédier au problème des externalités.

## 4.2 La collaboration intercantonale actuelle et ses lacunes

Nombre d'organes se préoccupent aujourd'hui déjà de la collaboration et de la coordination intercantonales. L'un des plus importants d'entre eux est la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), fondée en 1993. Celle-ci s'emploie notamment à promouvoir la collaboration entre les cantons et assure l'information et la coordination nécessaires quant aux activités de la Confédération qui touchent les cantons.

18 conférences de directeurs cantonaux assument en outre des fonctions de conseil et de coordination sur le plan politique et cherchent à harmoniser dans la mesure du possible les politiques cantonales. Quatre conférences régionales de gouvernements cantonaux poursuivent par ailleurs l'objectif d'une collaboration régionale renforcée. Au niveau administratif, un grand nombre de conférences existent à divers échelons, jusqu'à celui des collaborateurs spécialisés. Ces conférences intercantonales ont pour la plupart la forme juridique d'associations de droit privé au sens des art. 60 ss. du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)[36]. Leur sphère d'activités et leur organisation présentent des différences considérables.

La principale lacune de la collaboration intercantonale actuelle réside dans le caractère facultatif de cette collaboration. D'une manière générale, aucun canton ne peut être obligé d'accepter des formes de collaboration horizontale. Il est vrai que les conventions intercantonales comportent déjà des clauses de discrimination qui exercent une contrainte sur les cantons réticents[37]. Ces réglementations sont toutefois insuffisantes pour engager efficacement les cantons à collaborer et ne peuvent empêcher que certains d'entre eux ne profitent sans contrepartie de prestations fournies par d'autres cantons. En l'absence de règles claires, les conventions inter-

36 RS **210**

37 Les clauses de discrimination obligent les parties à désavantager les cantons réticents à la coopération par rapport à ceux qui lui sont favorables.

cantonales doivent en outre être renégociées à chaque fois, ce qui entraîne des frais de transaction élevés.

Au niveau fédéral, les dispositions légales prescrivant de manière impérative l'application du principe de la collaboration intercantonale sont limitées. Bien que certains actes législatifs de la Confédération mentionnent explicitement l'obligation de collaborer, celle-ci reste ponctuelle. La Confédération ne dispose ainsi que de moyens très restreints pour encourager une collaboration intercantonale efficace ou assumer le rôle d'arbitre.

## 4.3 Objectifs

Le développement de la collaboration intercantonale et l'introduction de la compensation des charges entre cantons visent essentiellement trois objectifs:

- Eviter les effets d'externalité et l'utilisation sans contrepartie de prestations fournies par d'autres cantons. Les pouvoirs publics fourniront ainsi leurs prestations dans une mesure optimale et les charges seront réparties équitablement, en fonction de l'usage effectif de ces prestations.
- Améliorer l'efficacité en tirant profit des avantages d'échelle, objectif qui est étroitement lié au premier. On profitera ainsi de l'un des principaux avantages qu'apporterait une réforme territoriale, sans devoir en supporter les
  inconvénients.
- Prévenir, par l'intensification de la collaboration intercantonale, un développement exagéré de la centralisation. Les tâches supracantonales pourront en effet être réalisées de manière judicieuse, sans qu'il soit nécessaire de les transférer à l'échelon de la Confédération.

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doit ainsi garantir que les fournisseurs et les bénéficiaires d'une prestation publique conviennent d'un partage loyal des charges et d'une collaboration appropriée. Dans les situations d'externalités, il importe d'indemniser le fournisseur de la prestation publique afin d'éviter des effets négatifs sur toute l'économie de la région. Renforcer le cadre institutionnel de la collaboration intercantonale permet de créer des conditions favorables à un désenchevêtrement des tâches et contribue ainsi à une exécution des tâches efficace et adaptée aux besoins.

## 4.4 Résultats de la consultation

La CdC et la grande majorité des cantons ont approuvé le principe de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et ont estimé que la solution envisagée constituait une alternative réaliste à une réforme de la répartition territoriale des cantons.

Les cantons d'Uri et d'Obwald ont toutefois signalé que la Confédération doit assumer dans ce contexte un rôle central d'arbitre. Les petits cantons surtout pourraient ne pas disposer de ressources humaines et financières suffisantes pour assumer les exigences de la collaboration intercantonale. Le canton de Glaris a estimé

essentiel que même les petits cantons aient leur mot à dire en la matière et ne soient pas ravalés au rang de «cantons payeurs».

Une minorité de cantons se sont montrés sceptiques (Argovie, Vaud et Neuchâtel) à l'égard de la collaboration intercantonale, ou la rejettent (Zoug et le Tessin). Le canton d'Argovie a relevé divers problèmes pratiques, liés notamment au rôle d'arbitre de la Confédération. Par ailleurs, on a déploré la manière unilatérale d'aborder la problématique ville – périphérie. Les cantons de Vaud et de Neuchâtel se sont déclarés d'une manière générale favorables au principe de la collaboration intercantonale, tout en partageant le point de vue critique des cantons qui la rejettent. Selon eux, le fait d'ajouter un quatrième échelon législatif ne sera pas rationnel, n'améliorera pas la transparence et ne rapprochera pas les pouvoirs publics des citoyens.

Le PDC, le Vorort et l'Union patronale suisse donnent leur assentiment à l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale. Celle-ci constituera une garantie de pérennité pour les petits cantons surtout, et permettra de réagir avec davantage de souplesse à toutes sortes de situations et d'évolutions dans les différents domaines concernés (PDC).

PES, PSS, FSE, CEC et USS ont exprimé un rejet de principe. Ces solutions intercantonales multiplieraient les institutions, en instaurant de fait un quatrième échelon de pouvoirs publics. Comme les intérêts cantonaux seraient très divergents et tendraient à retarder longtemps les décisions à prendre, la Confédération serait en mesure d'assumer ces tâches plus rapidement, tout en garantissant une meilleure qualité d'exécution.

Le Conseil fédéral partage l'opinion selon laquelle le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne doit en aucune manière limiter la transparence ou porter atteinte aux droits démocratiques. Les nouveautés proposées au niveau de la Constitution et à celui de la loi tiennent compte de ces préoccupations. Le Conseil fédéral constate que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne crée pas de nouvel échelon étatique. Les domaines sur lesquels portera la collaboration intercantonale sont et resteront des tâches cantonales. Dans l'intérêt du renforcement de la collaboration horizontale, il convient toutefois que des organes intercantonaux obtiennent des compétences leur permettant d'établir des règles de droit sans que cela ne porte atteinte aux principes fondamentaux d'un Etat de droit démocratique. Il n'y a pas lieu de craindre que les cantons-centres ne négligent en quelque sorte les intérêts des petits cantons. Les mécanismes prévus excluent de tels procédés. L'accord-cadre intercantonal mis au point prévoit une procédure tenant compte aussi bien des intérêts légitimes des cantons fournisseurs de prestations que des intérêts des cantons bénéficiaires de prestations. Dans l'optique de son rôle d'arbitre, la Confédération n'édictera qu'un minimum de règles.

## 4.5 L'échelon de la Confédération

La Confédération joue elle aussi un rôle essentiel au niveau de la collaboration intercantonale. Alors que la forme, le contenu et la mise en œuvre de cette collaboration sont réglés dans l'accord-cadre intercantonal (ACI) et les conventions concernées (cf. ch. 4.6), les lignes directrices de la collaboration intercantonale sont

définies par la Confédération aux niveaux constitutionnel et légal et portent notamment sur des nouveautés de trois ordres:

- L'obligation de collaborer sera désormais introduite dans la Constitution, les secteurs d'activité prévus pour la collaboration intercantonale étant énumérés de manière exhaustive dans la loi (cf. ch. 4.5.1).
- La Constitution réglera également l'autorisation d'édicter des normes primaires, qui sera accordée aux organes intercantonaux à instituer. La légitimation démocratique des organes intercantonaux est ici particulièrement concernée (cf. ch. 4.5.2).
- En outre, la primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal sera inscrite dans la Constitution (cf. ch. 4.5.3).

Les trois nouveautés mentionnées ci-dessus impliquent chacune une modification de la Constitution et l'adaptation des lois concernées. Le présent chapitre se contente d'esquisser les lignes directrices de ces modifications constitutionnelles et légales. Des explications plus détaillées figurent sous ch. 6.5.1 pour les articles de la Constitution et sous ch. 6.6.4 pour ceux de la loi.

### 4.5.1 Encouragement de la collaboration intercantonale, au niveau de la Confédération

L'obligation de collaborer sera désormais inscrite dans la Constitution. Les nouvelles compétences que la Constitution accordera dans ce contexte à la Confédération se concrétiseront dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur la péréquation financière (LPF).

L'obligation de collaborer sur le plan intercantonal n'est applicable qu'aux seuls domaines expressément mentionnés dans la loi. Celle-ci les énumère de façon exhaustive:

1. Exécution des peines et des mesures
   (avec la participation financière et matérielle de la Confédération)
2. Universités cantonales
   (avec la participation financière et matérielle de la Confédération)
3. Hautes écoles spécialisées
   (avec la participation financière et matérielle de la Confédération)
4. Institutions culturelles d'importance suprarégionale
5. Elimination des déchets
6. Epuration des eaux
7. Transports publics en agglomération urbaine
   (avec la participation financière de la Confédération à des projets d'investissement)
8. Médecine de pointe et cliniques spécialisées
9. Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées

On peut envisager que d'autres domaines s'ajouteront plus tard à cette liste. Par ailleurs, on remarquera que les cantons peuvent décider, sur une base facultative, de fournir d'autres prestations dans le cadre de collaboration horizontale.

L'obligation de collaborer sur le plan intercantonal peut revêtir deux formes, l'une étant la déclaration de force obligatoire générale, qui rend une convention intercantonale obligatoire pour tous les cantons, l'autre étant l'obligation d'adhérer à une convention régionale. La Confédération n'est toutefois habilitée à imposer une telle obligation que sur demande d'un certain nombre de cantons. Le projet de la LPF prévoit de manière restrictive les conditions auxquelles la Confédération peut prescrire une collaboration intercantonale:

- La Confédération est habilitée à conférer force obligatoire générale à l'Accord-cadre intercantonal (ACI) sur demande de 21 cantons, et à des conventions intercantonales d'intérêt national sur demande d'au moins 18 cantons (déclaration de force obligatoire générale).
- Sur demande d'au moins la moitié des cantons qui ont conclu une convention d'intérêt régional, la Confédération peut obliger un ou plusieurs autres cantons à adhérer à cette convention (obligation d'adhérer).

La Confédération ne peut ainsi étendre, à d'autres cantons (obligation de participer) ou à tous les cantons (déclaration de force obligatoire générale), que le champ d'application des conventions intercantonales. Le contenu de ces conventions est en revanche fixé exclusivement par les parties concernées.

L'idée selon laquelle la Confédération doit, sous certaines conditions, pouvoir contraindre les cantons à la collaboration horizontale, n'est pas nouvelle. Une motion du Conseil national déposée en 1970 sous la forme d'un postulat et transformée deux ans plus tard en postulat demandait déjà une telle obligation de collaborer[38]. Le projet de 1977 concernant une révision totale de la Constitution prévoyait de donner à la Confédération la compétence d'établir des règles relatives à une compensation intercantonale des charges. Le projet de collaboration intercantonale élargie n'a toutefois pas été réalisé. Il a en fait échoué car on lui reprochait, à tort, des intentions de centralisation. La collaboration intercantonale proposée ici est conçue de telle manière que la volonté de collaborer doit en principe émaner des cantons eux-mêmes. En l'absence de conventions intercantonales ou de projets de conventions dûment négociés, et si le quorum légal des cantons n'est pas atteint, la Confédération ne peut imposer la collaboration intercantonale. Pour des raisons relevant des principes mêmes de la politique générale et du fédéralisme, le Conseil fédéral refuse, d'un commun accord avec les cantons, d'imposer une telle contrainte.

Il est dans la nature du fédéralisme suisse qu'une décision puisse être prise – dans des conditions bien définies – à la majorité des cantons. Le principe de l'unanimité n'est pas compatible avec celui de la cohabitation confédérale: il peut susciter des blocages, freiner sinon arrêter la dynamique souhaitable, retardant ainsi l'application de solutions inédites. De toute manière, les décisions prises à la majorité ne sont pas une nouveauté dans la Suisse fédérale. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), notamment, a mis au point toute une série d'instruments dans ce sens: les règlements qui fixent les conditions de reconnaissance des différents diplômes requièrent ainsi l'accord de deux tiers des membres votants de l'autorité compétente, en d'autres termes de la CDIP (art. 6, al.

38 BO **1972** N I, 306 ss.

3, de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études). Le principe des décisions à la majorité qualifiée est aussi prévu par l'Accord intercantonal universitaire (art. 16) et l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (art. 9).

### 4.5.2 Autorisation d'édicter des normes primaires, accordée aux organes intercantonaux

De nouveaux organes intercantonaux seront institués dans le cadre de la collaboration intercantonale. Pour obtenir une collaboration d'une efficacité optimale, il convient de doter ces organes de compétences le plus larges possible (p. ex. en matière législative). Plusieurs dispositions de base ont été prévues aussi bien au niveau de la Constitution qu'à celui des réglementations légales pour éviter que ces transferts de compétences ne puissent porter atteinte aux principes de la démocratie ou à celui de la légalité:

– Les gouvernements ou les parlements cantonaux ne peuvent déléguer davantage de compétences législatives qu'ils n'en possèdent eux-mêmes en vertu du droit cantonal.

– L'habilitation d'un organe intercantonal à édicter des normes primaires doit relever de la même procédure que celle qui est appliquée selon le droit cantonal pour la promulgation des lois. Cette mesure a en particulier pour conséquence que l'acte de délégation est soumis, pour le moins, au référendum facultatif. Elle garantit ainsi de manière pleine et entière le respect des principes de légitimité et de contrôle propres à la démocratie.

### 4.5.3 Primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal

La primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal sera inscrite dans la Constitution. En renforçant la sécurité du droit, cette disposition constitutionnelle explicite renforce également la collaboration intercantonale.

## 4.6 L'échelon des cantons

Les cantons auront pour tâche de déterminer l'organisation matérielle de la collaboration intercantonale, laquelle s'inscrira dans l'ACI ainsi que dans un certain nombre de conventions dont la forme, le contenu et la mise en œuvre ressortissent exclusivement aux cantons.

Un développement de la collaboration intercantonale entraîne une limitation restreinte de la souveraineté cantonale. Cependant, les cantons se montrent pour la plupart disposés à tolérer cette perte partielle de souveraineté dans la perspective d'une revitalisation du fédéralisme. Le manque ou l'absence de collaboration intercantonale renforcerait en effet la tendance à confier un nombre croissant de tâches à

la Confédération. Les cantons ne peuvent avoir aucun intérêt à une telle centralisation, qui équivaudrait à une perte bien plus grande de leur souveraineté.

### 4.6.1 L'accord-cadre intercantonal (ACI)

Les cantons définissent dans l'ACI les principes de leur collaboration ainsi que les règles et les modalités de la compensation des charges, à savoir:

- la désignation des organes compétents,
- les conditions générales et les principes à respecter en matière de détermination des indemnités de compensation des charges, par exemple au niveau de la collecte des données ainsi que de l'imputation d'avantages ou d'inconvénients liés à un lieu donné,
- les formes de collaboration (financement commun ou achat de prestations), les procédures d'adhésion et de résiliation,
- l'obligation des cantons d'informer leurs parlements,
- le règlement des différends sur le plan intercantonal.

En obligeant les cantons à une collaboration caractérisée par la solidarité et le sens des responsabilités, l'ACI garantit l'efficacité de la collaboration intercantonale. Ne se limitant toutefois pas aux relations entre les cantons, il engage simultanément ces derniers à observer au niveau intracantonal également les principes qui régissent la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

L'ACI constitue ainsi la base d'une nouvelle collaboration entre les cantons. Il prévoit par exemple de nouvelles formes de collaboration, comme la création de commissions intercantonales de gestion lors de la mise en place d'organisations communes. Par ailleurs, l'ACI est conçu de façon qu'il soit applicable à la collaboration intercantonale d'une manière générale, et non uniquement aux domaines dans lesquels les cantons peuvent être tenus de collaborer entre eux.

Les conventions intercantonales s'appuieront de leur côté sur l'ACI pour fixer le détail des modalités de collaboration, par exemple le niveau effectif de participation aux coûts, le genre de participation aux décisions ou l'accès aux prestations.

En outre, les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer leurs parlements respectifs. L'ACI exige en effet que les gouvernements cantonaux informent leurs parlements en temps utile et de façon détaillée sur les conventions existantes ou envisagées dans le domaine de la collaboration intercantonale. Pour le reste, il appartient aux cantons de définir des droits de participation plus étendus pour leurs parlements.[39]

L'ACI ne règle par conséquent pas les questions de détail. Il ne saurait donc servir de base à des paiements compensatoires entre les cantons. Il énonce bien le principe de ces indemnités, comme par exemple les critères applicables d'une manière générale à la participation aux coûts ou à la façon de déterminer les usagers difficilement

[39] Les cantons de Bâle-Campagne, de Soleure et de Saint-Gall prévoient une participation directe (commissions et représentations) de leurs parlements aux négociations de conventions intercantonales. Pour un aperçu des actuelles possibilités de participation des parlements cantonaux de toute la Suisse, lire Abderhalden, Ursula; Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit; Fribourg, 1999; p. 87.

identifiables de prestations fournies par les centres urbains (p. ex. public d'autres cantons venant à des manifestations culturelles). Mais ces principes devront toujours se concrétiser au niveau des conventions intercantonales, étant entendu que chaque convention aura un contenu différent en fonction du domaine considéré et des besoins des parties contractantes. L'accord-cadre évitera cependant que l'on soit à chaque fois obligé de passer en revue les principes à observer, ce qui réduira le coût des négociations et simplifiera la collaboration intercantonale en tant que telle.

De même, l'ACI régit aussi les principes selon lesquels seront calculés les contributions à la compensation des charges entre les cantons ainsi que les paiements effectués à ce titre. Il s'agira ainsi de dûment justifier tous les coûts invoqués, en se fondant sur ce qu'on appelle le coût total (donc les frais d'exploitation et d'infrastructure, y compris les amortissements ainsi que les intérêts et autres frais financiers). Par ailleurs, on tiendra compte comme il convient des avantages et des inconvénients liés au lieu de fourniture des prestations.

L'ACI contient aussi des normes concernant le règlement des différends sur le plan intercantonal. S'ils ne peuvent se mettre d'accord dans le cadre de leur collaboration, les cantons appliqueront une procédure de règlement des différends. L'ACI en règle les échelons et désigne les instances compétentes à chacun d'eux. Il renforce ainsi de manière décisive les bases juridiques et institutionnelles de la collaboration intercantonale. La possibilité selon l'art. 189 Cst. de porter les différends de droit public devant le Tribunal fédéral reste garantie dans tous les cas.

La procédure de conciliation elle-même présentera également deux niveaux, à savoir une procédure préliminaire et une procédure de conciliation formelle. La procédure préliminaire s'attachera en premier lieu à obtenir un accord entre les cantons concernés, sans suivre des règles particulières, sur une base informelle et éventuellement en utilisant des méthodes de médiation. Elle sera dirigée par la CdC ou par une personne désignée par cette dernière.

Si la procédure préliminaire n'aboutit pas à un accord, une procédure de conciliation formelle est engagée. Pour l'exécution de celle-ci, l'ACI prévoit la création d'une Commission intercantonale pour les conventions (CICo), qui fonctionnera comme instance compétente. Les membres de cette commission seront choisis par la CdC. Les règles de procédure doivent se conformer étroitement aux réglementations existantes en matière de conciliation et d'arbitrage.

Si la procédure de conciliation formelle n'aboutit pas non plus à un accord, on peut considérer que la conciliation a définitivement échoué. Reste alors aux cantons la possibilité de déposer une réclamation de droit public devant le Tribunal fédéral. Ainsi, l'échec de la procédure de conciliation dans son ensemble constitue la condition convenue officiellement pour l'admission d'une réclamation. Toutefois, cette procédure de conciliation vise principalement à éviter, dans la mesure du possible, de telles réclamations, cela dans l'esprit d'une collaboration intercantonale fondée sur le partenariat.

En novembre 2000, 22 gouvernements cantonaux ont approuvé l'ACI. Cette approbation souligne la capacité et la volonté des cantons de collaborer également dans les nouveaux domaines de tâches leur incombant à l'avenir. Par ailleurs, le fait que – sur demande adressée au Conseil fédéral – l'ACI puisse éventuellement faire l'objet d'une déclaration de force obligatoire générale ne rencontre en principe plus aucun obstacle.

## 5 La péréquation financière au sens strict

Datant de 1959, la péréquation financière entre la Confédération et les cantons comporte aujourd'hui une multitude de mesures individuelles qui ne sont guère harmonisées entre elles. Le système manque de transparence et devient difficilement gérable. Il n'existe aucun contrôle d'efficacité. Un seul et même instrument – la subvention – sert à poursuivre des objectifs aussi bien d'incitation que de redistribution. Il en résulte des conflits d'objectifs qui faussent la péréquation et entravent considérablement son fonctionnement. L'effet de compensation entre les cantons est en définitive médiocre, en dépit de l'ampleur des moyens mis en œuvre et du travail administratif que cela implique. De plus, la forte proportion de transferts affectés à un objet crée des incitations financières inopportunes et réduit notablement la marge de manœuvre budgétaire des cantons.

La future péréquation financière au sens strict se caractérise avant tout par ses structures simplifiées ainsi que sa transparence et ses possibilités de gestion, qui ont été nettement améliorées. A l'avenir, les transferts financiers au titre de la péréquation financière au sens strict se feront uniquement à l'aide de deux instruments transparents et gérables sur le plan politique. La péréquation des ressources joue ici le premier rôle. Financée par les cantons à fort potentiel de ressources ainsi que par la Confédération, la péréquation des ressources poursuit des objectifs fondamentaux sur le plan tant financier que politique. Tous les cantons disposeront de ressources financières suffisantes afin de pouvoir remplir leurs tâches de manière autonome. Opérée à l'aide de la péréquation des ressources, la redistribution directe entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources permettra de réduire les grandes disparités en matière de capacité financière et de charge fiscale. En déterminant le volume des transferts de la péréquation des ressources, le Parlement se réservera la gestion politique de cette dernière. Un nouvel indice des ressources sera créé pour recenser les ressources financières des cantons. Remplaçant l'indice actuellement applicable, qui présente de nombreuses lacunes, ce nouvel indice se fonde sur les recettes exploitables du point de vue fiscal, en d'autres termes sur le potentiel fiscal des cantons.

Le second instrument permet de compenser les charges excessives sur lesquelles les cantons ne peuvent influer, soit les charges dues à la situation géo-topographique et à la répartition de l'habitat, ou encore à une structure spécifique de la population. Il comporte deux volets: la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). La Confédération finance ces deux types de compensation, tandis que le Parlement fédéral en fixe la dotation.

Une compensation des cas de rigueur est aussi prévue afin d'atténuer les effets du passage au nouveau système. Cette compensation, financée par les cantons et la Confédération, est conçue à titre d'aide accordée temporairement pour pallier des difficultés de fonctionnement.

Le présent chapitre se compose de huit parties. Les trois premières concernent l'objet de la péréquation (ch. 5.1), les lacunes du système de péréquation actuel (ch. 5.2) et les objectifs de la péréquation financière au sens strict (ch. 5.3). Suivent un aperçu du nouveau système de péréquation (ch. 5.4) ainsi que des explications au sujet de la péréquation des ressources (ch. 5.5) et des deux volets de la compensation des charges assumée par la Confédération (ch. 5.6). Les ch. 5.5 et 5.6. com-

prennent un commentaire des résultats de la consultation. Des explications relatives aux mesures visant à faciliter le passage au nouveau système de péréquation financière sont par ailleurs données sous ch. 5.7. Le ch. 5.8 traite quant à lui de la base constitutionnelle et de la révision totale de la loi concernant la péréquation financière.

## 5.1 Objet

L'art. 3 de la Constitution mentionne la souveraineté des cantons et ses limites formelles: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution; ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.» Cette souveraineté implique la notion de responsabilité. Or, les cantons ne peuvent agir de manière responsable que s'ils disposent des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches[40].

Pour les cantons, cette condition n'est remplie qu'en partie. Les ressources financières pouvant considérablement différer d'un canton à l'autre, les cantons ne sont pas tous en mesure de s'acquitter de la même manière des tâches qui leur sont confiées.

La péréquation financière au sens strict doit permettre aux cantons et en particulier aux cantons à faible potentiel de ressources de disposer des moyens financiers nécessaires pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur sont dévolues. La péréquation financière vise en outre à réduire les disparités de capacité financière entre cantons. L'ampleur de cette redistribution pourra désormais être gérée à l'échelon politique dans la mesure où les valeurs limites en seront fixées par le Parlement fédéral.

## 5.2 Les lacunes de la péréquation financière actuelle

La péréquation financière actuelle repose sur la loi fédérale de 1959. Depuis 1959, cette loi a subi de nombreuses modifications. Les différents instruments de péréquation ont été adaptés non moins de quatorze fois aux nouvelles conditions. Ces adaptations ont concerné une fois la réglementation des subventions, onze fois le calcul des parts cantonales aux recettes de la Confédération et deux fois les contributions cantonales à l'AVS et à l'AI. De plus, l'indice servant à déterminer la capacité financière des cantons a fait l'objet de six modifications fondées sur seize critères différents. L'indice de capacité financière est actuellement appliqué de sept manières différentes dans les divers domaines de la péréquation financière. Aujourd'hui, la péréquation financière compte plus d'une trentaine de mesures individuelles qui ne sont que partiellement harmonisées entre elles.

Cette multitude de mesures pratiquement non coordonnées entraîne un manque de cohérence et de transparence. Font en outre défaut des objectifs explicites et un véritable contrôle d'efficacité. Par ailleurs, le système actuellement applicable vise à

[40] Incontestablement, les cantons ne sont pas souverains au sens du droit des peuples. Ils peuvent néanmoins être qualifiés de souverains en tant qu'ils ne peuvent pas assumer sous leur propre responsabilité des tâches assignées à la Confédération, qu'ils disposent de la souveraineté territoriale et bénéficient d'une autonomie substantielle. cf. Rhinow, René; Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung; Basel, 2001; p. 66 ss.

la fois des mesures d'incitation et de redistribution, ce qui provoque des conflits d'objectifs et des incitations inopportunes. Les chapitres suivants décrivent en détail les lacunes inhérentes aux structures actuelles de la péréquation financière.

### 5.2.1 Engagement de moyens importants – effet limité

En 1999, la Confédération a versé aux cantons plus de 13,5 milliards de francs[41], dont quelque 12,5 milliards sous forme de transferts non liés à la capacité financière des cantons, et un milliard de francs sous forme de transferts liés à la capacité financière des cantons. Or seuls les transferts du deuxième type jouent un rôle pour la péréquation financière.

Ce milliard de francs versé par la Confédération en fonction de la capacité financière des cantons ne représente cependant qu'une partie – l'élément vertical – de la péréquation financière. Il faut en effet y ajouter l'élément horizontal, soit environ 1,1 milliard de francs provenant de transferts intercantonaux. Ceux-ci sont eux aussi liés à la capacité financière des cantons. Par conséquent, des transferts d'un montant total de 2,1 milliards de francs ont été effectués en 1999 en fonction de la capacité financière des cantons et au titre de la péréquation[42]. Malgré cet engagement considérable de moyens et les charges administratives qui en découlent, les disparités cantonales en matière de capacité financière n'ont pu être atténuées.

Considérées sur une longue période, ces différences n'ont varié que dans une faible mesure. Une étude datant de 1998 porte sur la dynamique des revenus cantonaux par tête d'habitant pour la période de 1965 à 1994. Alors que les revenus cantonaux se sont rapprochés entre 1965 et 1980, cette évolution a été pratiquement annulée entre 1980 et 1994, si bien qu'en 1994, les écarts entre cantons atteignaient de nouveau un niveau comparable à celui de 1965[43].

Une expertise concernant l'évolution des différences de revenus entre les cantons pour la période de 1987 à 1999 fournit une analyse détaillée [44]. Cette expertise porte sur l'évolution de l'assiette fiscale agrégée (AFA). Conçue spécialement pour la RPT, l'AFA constitue une échelle permettant de mesurer le potentiel fiscal d'un canton (cf. encadré 5.1 et ch. 5.5.1.1).

**Comment mesurer les disparités entre cantons?** *Encadré 5.1*

Il existe différentes méthodes pour déterminer les disparités régionales ou cantonales en matière de capacité économique. Ces méthodes portent chacune sur un aspect spécifique de ces disparités. Alors que les unes se fondent sur le potentiel économique ou l'attrait géographique, les autres reposent sur une comparaison des charges fiscales ou des recettes fiscales. Dans le contexte de la RPT, il y a donc lieu de définir d'abord les différences à saisir.

41 Cf. AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1999; Berne 2001.
42 Cf. AFF; Bilan de péréquation financière entre Confédération et cantons, 1999; Berne, 2001.
43 Cf. Zürcher, Boris; Income Distribution Dynamics Across Swiss Cantons; in: Swiss Journal of Economics and Statistics; vol. 134 (2); 1998; p. 159-173.
44 Cf. Fischer, Roland; Die Entwicklung der Einkommens-Disparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999. Rapport à l'attention de la direction du projet RPT; Zurich, 2001.

La RPT vise à compenser les différences existant entre cantons sur le plan de la capacité financière. Cette dernière a été définie comme le potentiel fiscal exploitable d'un canton.

Dans le cadre de la RPT, ni le revenu cantonal ni la charge fiscale ne peuvent être utilisés comme indicateurs, du fait qu'ils ne servent pas à mesurer le potentiel fiscal et qu'ils présentent des lacunes importantes du point de vue méthodique. La force fiscale (capacité fiscale) et la capacité financière doivent être exclues pour les mêmes raisons. Les inconvénients de ces quatre indicateurs sont décrits en détail sous ch. 5.2.3.

L'assiette fiscale agrégée (AFA) a été élaborée afin que l'on dispose néanmoins d'un indicateur approprié. L'AFA reflète le potentiel fiscal exploitable d'un canton. A cette fin, les potentiels fiscaux des revenus et avoirs des personnes physiques ainsi que des bénéfices des personnes morales sont regroupés pour former le potentiel fiscal ou potentiel de ressources d'un canton (cf. ch. 5.5.1.1).

Les valeurs AFA établies par habitant pour les années 1987 à 1996 ont servi de base d'analyse. Le recours à une extrapolation portant sur les années 1998/1999 a permis de prendre en compte la récente relance conjoncturelle.

Une première évaluation des taux de croissance n'a pas révélé d'indices nets, ni pour un renforcement, ni pour un affaiblissement des disparités cantonales. La plupart des cantons à faible potentiel de ressources ont certes enregistré des taux de croissance annuels relativement élevés de leurs valeurs AFA, et la plupart des cantons à fort potentiel de ressources des taux relativement bas, ce qui indiquerait une convergence, c'est-à-dire une réduction des disparités. Les taux de croissance des cantons de Schwyz, Nidwald et Zoug ont cependant nettement dépassé ceux des autres cantons. C'est pourquoi une corrélation statistique entre le montant de l'AFA par tête d'habitant et le taux de croissance annuel ne peut être prouvée que si ces trois cantons sont exclus de l'étude.

L'évolution de la variance (écart type) des AFA cantonales par tête d'habitant ne reflète pas non plus une tendance nette à la convergence. S'il est vrai que cette dispersion a sensiblement diminué entre 1987 et 1996, la nouvelle augmentation importante de l'écart type durant les années 1996 à 1999 signale pourtant un renversement de la tendance. On peut en déduire que la croissance économique exerce une influence relativement grande sur l'évolution des disparités cantonales. En phase de récession, les écarts semblent s'amenuiser, alors qu'ils augmentent à nouveau durant les périodes d'essor économique.

Dans le cadre d'une analyse complémentaire, les cantons ont été répartis en cinq catégories selon leurs valeurs AFA relatives (AFA par tête d'habitant, par rapport à la moyenne de tous les cantons), la catégorie 1 regroupant les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources et la catégorie 5 les cantons ayant les plus forts potentiels de ressources. Les catégories ont été délimitées de telle sorte qu'elles comprennent chacune cinq cantons, à l'exception de la catégorie 3 qui en compte six. Ensuite, les probabilités de passage à une catégorie supérieure ou inférieure (probabilité d'avancement ou de recul) ont été calculées à l'aide des données disponibles (cf. tableau 5.1).

**Probabilités d'avancement et de recul des cantons, 1987–1999** *Tableau 5.1*

| Catégorie | Nombre de cantons | Probabilité de passage à la catégorie ... (en %) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | 5 | 84 | 16 | 0 | 0 | 0 |
| 2 | 5 | 16 | 76 | 8 | 0 | 0 |
| 3 | 6 | 0 | 7 | 73 | 20 | 0 |
| 4 | 5 | 0 | 0 | 24 | 72 | 4 |
| 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 4 | 96 |

*Source:*
Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommensdisparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999 (évolution des disparités de revenus entre cantons de 1987 à 1999); Zurich, 2001; p. 12.

Le tableau ci-dessus montre clairement que la mobilité des cantons quant à leur AFA relative par tête d'habitant a été très faible entre 1987 et 1999, en particulier dans les catégories 1 et 5. Un canton appartenant à la catégorie 1 – celle des cantons qui ont les plus faibles potentiels de ressources – y est resté avec une probabilité de 84 %, alors que les cantons de la catégorie 5 pouvaient escompter avec une probabilité de 96 % faire également partie à l'avenir des cantons ayant les plus forts potentiels de ressources.

Les données disponibles ont en outre permis d'établir un pronostic sur les tendances à long terme quant à la répartition des cantons sur les catégories 1 à 5. Contrairement à l'étude précédente, l'analyse des tendances repose sur des limites fixes entre les catégories, de sorte que le nombre de cantons par catégorie est désormais variable (cf. tableau 5.2). Les catégories ont été délimitées et la répartition initiale a été établie à l'aide des valeurs des années 1987/1988.

**Analyse des tendances à long terme** *Tableau 5.2*

| Catégorie | Répartition des cantons par catégories (en %) | | |
|---|---|---|---|
| | 1987/1988 | 1998/1999 | Tendance à long terme |
| 1 | 19 | 8 | 0 |
| 2 | 19 | 23 | 23 |
| 3 | 23 | 27 | 25 |
| 4 | 19 | 19 | 18 |
| 5 | 19 | 23 | 34 |

*Source:*
Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommensdisparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999 (évolution des disparités de revenus entre cantons de 1987 à 1999); Zurich, 2001; p. 13.

Le tableau 5.2 fait certes apparaître un net recul du nombre des cantons dans la catégorie 1 entre 1987 et 1999 et laisse même supposer que cette catégorie ne comprendra plus aucun canton à l'avenir. Le pronostic indique pourtant la création d'une «société à deux catégories» avec plus d'un tiers des cantons largement au-dessus de la moyenne et appartenant ainsi aux cantons riches, tandis que près de la moitié des cantons continueront à présenter des valeurs AFA se situant au-dessous, voire en partie nettement au-dessous de la moyenne cantonale.

La péréquation financière actuelle n'est donc pas parvenue à réduire les différences de capacité financière entre cantons. Une convergence des valeurs AFA n'est prévisible qu'à l'intérieur du groupe des cantons à faible potentiel de ressources, alors que les cantons à fort potentiel de ressources s'éloigneront toujours plus de la moyenne. Sans mesure corrective par rapport au système de péréquation financière en vigueur, on ne peut s'attendre à aucune diminution des disparités sur le plan de la capacité financière des cantons.

Ce constat est d'autant plus grave que les disparités actuelles entre les cantons doivent être qualifiées de relativement importantes si l'on fait une comparaison à l'échelle internationale ou si l'on compare les conditions à l'intérieur des cantons eux-mêmes, soit entre communes. Au cours des dernières années, la sensibilité politique à ce problème s'est en outre renforcée.

### 5.2.2 Rétrécissement continu de la marge de manœuvre des cantons

Comme le révèle le tableau 5.3, 23,1 % en moyenne de la totalité des recettes cantonales de 1999 provenaient de sources fédérales. Dans dix cantons, cette part dépassait le tiers et dans trois cantons – Uri, Grisons et Jura –, ces transferts représentaient même près de la moitié des recettes globales.

Les transferts de la Confédération aux cantons peuvent être répartis en deux catégories:

- Transferts de moyens affectés dont l'octroi est toujours soumis à certaines conditions, en d'autres termes: subventions versées sous forme d'aides financières et d'indemnités.
- Transferts de moyens non affectés dont l'octroi n'est lié à aucune tâche ni à aucune norme, en d'autres termes: parts cantonales aux recettes de la Confédération.

En 1999, seul un quart des transferts de la Confédération concernaient des moyens non affectés, alors que les trois quarts étaient directement liés à l'accomplissement de certaines tâches. La part des moyens non affectés a été de loin plus élevée dans les cantons à fort potentiel de ressources que dans les cantons à moyen ou à faible potentiel de ressources. Alors que le canton de Zoug a bénéficié de moyens non affectés à raison de 61,6 %, ce type de fonds ne représentait que 15 à 20 % des transferts pour les cantons de Neuchâtel, Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures et du Jura. En moyenne, les cantons à faible potentiel de ressources n'ont obtenu qu'un cinquième environ des versements de la Confédération sous forme de moyens non affectés, alors que cette part dépassait le tiers pour les cantons à fort potentiel de ressources (cf. tableau 5.3).

En raison de la proportion élevée de transferts soumis à des obligations ou à des normes, la marge de manœuvre effective des cantons dans les domaines politique et financier est généralement fort restreinte et se rétrécit de plus en plus, en particulier celle des cantons disposant d'un potentiel de ressources moyen ou faible. Plus la part des paiements fédéraux liés à des tâches déterminées est élevée, plus les cantons ont de la peine à pratiquer une politique financière autonome. En outre, une participation financière importante de la Confédération en fonction des charges peut elle aussi inciter à une mise en œuvre de moyens démesurée et non rentable. Finalement, la Confédération et les cantons ont omis de moderniser les instruments de financement parallèlement à l'intensification de leur collaboration, si bien que la gestion et l'efficacité des transferts financiers laissent à désirer (cf. ch. 3.2).

**Recettes cantonales provenant de sources fédérales (1999)** *Tableau 5.3*

| Cantons | Recettes provenant de sources fédérales | | | |
|---|---|---|---|---|
| | En milliers de francs | En % des recettes totales | Part des moyens affectés (en %) | Part des moyens non affectés (en %) |
| Cantons à fort potentiel de ressources | | | | |
| ZG | 174 702 | 26.1 | 38.4 | 61.6 |
| ZH | 1 369 594 | 15.1 | 66.5 | 33.5 |
| BS | 387 350 | 10.8 | 71.2 | 28.8 |
| GE | 564 889 | 9.7 | 61.1 | 38.9 |
| Total | 2 496 534 | 13.1 | 64.0 | 36.0 |
| Cantons à potentiel de ressources moyen | | | | |
| BL | 316 305 | 15.0 | 71.4 | 28.6 |
| NW | 95 573 | 39.6 | 82.6 | 17.4 |
| SH | 88 381 | 17.7 | 69.8 | 30.2 |
| AG | 612 118 | 19.3 | 70.8 | 29.2 |
| VD | 1 024 965 | 19.1 | 77.4 | 22.6 |
| TG | 348 977 | 25.7 | 77.3 | 22.7 |
| SG | 753 300 | 24.9 | 79.5 | 20.5 |
| SZ | 311 102 | 40.4 | 51.3 | 48.7 |
| SO | 405 221 | 26.8 | 77.8 | 22.2 |
| TI | 572 315 | 23.3 | 74.1 | 25.9 |
| LU | 671 883 | 27.9 | 77.0 | 23.0 |
| GL | 87 442 | 26.8 | 59.0 | 41.0 |
| GR | 810 279 | 47.1 | 87.7 | 12.3 |
| BE | 2 001 150 | 28.2 | 78.9 | 21.1 |

| Cantons | Recettes provenant de sources fédérales | | | |
|---|---|---|---|---|
| | En milliers de francs | En % des recettes totales | Part des moyens affectés (en %) | Part des moyens non affectés (en %) |
| UR | 184 501 | 48.8 | 89.7 | 10.3 |
| AR | 107 192 | 29.6 | 69.8 | 30.2 |
| Total | 8 390 705 | 25.6 | 77.0 | 23.0 |
| Cantons à faible potentiel de ressources | | | | |
| NE | 588 907 | 38.8 | 81.7 | 18.3 |
| FR | 683 471 | 35.3 | 80.1 | 19.9 |
| AI | 43 494 | 38.7 | 80.1 | 19.9 |
| OW | 99 010 | 44.5 | 79.3 | 20.7 |
| VS | 905 983 | 41.7 | 72.8 | 27.2 |
| JU | 337 224 | 48.6 | 84.8 | 15.2 |
| Total | 2 658 088 | 39.9 | 78.5 | 21.5 |
| Suisse | 13 545 326 | 23.1 | 74.9 | 25.1 |

*Source:*
Administration fédérale des finances; Dépenses et recettes des cantons 1999; Berne, 2000; p. 32 s.

### 5.2.3 Indice de capacité financière lacunaire

Dans le cadre de la péréquation financière actuelle, les paiements péréquatifs sont gérés à l'aide de l'indice de capacité financière. La capacité financière des cantons est déterminée au moyen de quatre indicateurs qui tiennent compte aussi bien des éléments de recettes que des éléments de charges. Alors que les premiers incluent les revenus cantonaux ainsi que la force fiscale, les seconds se composent de la charge fiscale et de la part des régions de montagne. Les éléments de recettes entrent pour 60 % et les éléments de charges pour 40 % dans la capacité financière des cantons. Ensemble, ils constituent l'indice de capacité financière.

Cette confusion des éléments de recettes et de charges fait que l'indice de capacité financière est compliqué et sujet à des distorsions. S'y ajoute une conception erronée des quatre indices partiels:

– Le revenu cantonal ne correspond pas à une valeur déterminante pour les finances cantonales mais reflète la capacité économique du canton concerné. C'est pourquoi le revenu d'un canton n'a qu'une importance insuffisante sous l'angle des finances cantonales. D'une part, le revenu cantonal comprend des recettes qui ne peuvent pas être prélevées par le fisc (p. ex. en raison de franchises fiscales). D'autre part, les actifs sont perçus du point de vue fiscal (impôt sur la fortune) même s'ils ne font pas partie du revenu cantonal. Ils ne sont ainsi pas pris en compte dans la capacité financière.

– En raison de la manière dont elle est calculée – division des recettes fiscales par l'indice global de la charge fiscale –, la force fiscale présente quelques lacunes au niveau de la méthode de mesure. Suivant l'ampleur de la progression fiscale, la force fiscale des cantons est ainsi surestimée ou sous-estimée (cf. ch. 5.5.1.4).

– L'utilisation de la charge fiscale comme indicateur des charges d'un canton présente deux défauts majeurs. Premièrement, elle représente un indicateur sur lequel les cantons peuvent directement influer par leur politique fiscale. Deuxièmement, l'indice de charge fiscale ne tient pas compte des allégements fiscaux accordés à titre individuel, l'imposition étant établie non pas en vertu de la pratique fiscale effective mais sur la base des paramètres fixés dans les lois fiscales. Des allégements ou exonérations fiscales individuels généreux n'entraînent donc aucune réduction de la charge fiscale, de sorte que la capacité financière des cantons concernés sera finalement jugée inférieure à la valeur effective.

– S'il est vrai que la part des régions de montagne tient compte des charges excessives de ces régions, les charges excessives des cantons-centres restent en revanche entièrement exclues.

### 5.2.4 Conflits d'objectifs et incitations inopportunes

Il semble qu'un aspect particulièrement problématique de la péréquation financière globale réside dans le fait qu'un instrument unique est utilisé pour atteindre simultanément deux objectifs essentiels mais fondamentalement différents, à savoir l'incitation et la redistribution.

L'objectif d'incitation de la Confédération consiste à obtenir que les cantons déploient également leurs propres activités (p. ex. le versement de bourses) dans les domaines qu'elle soutient. Afin d'offrir aux cantons un attrait à cet égard, la Confédération participe aux coûts des cantons en versant une contribution de base dont le taux peut atteindre jusqu'à 60 % des coûts imputables selon le domaine d'activité.

En plus de cette contribution de base identique pour chaque canton, la Confédération accorde des suppléments péréquatifs aux cantons à moyen ou à faible potentiel de ressources, suppléments fixés en fonction de la capacité financière des cantons. Ces suppléments sont versés en même temps que les contributions de base et servent à la redistribution. Les suppléments péréquatifs et, en conséquence, les taux de subvention sont d'autant plus élevés que la capacité financière d'un canton est faible. Il sont versés dans tous les cas pour la tâche subventionnée par la Confédération. En 1999, le montant de ces suppléments a atteint quelque 830 millions de francs[45].

Dans ce contexte, les problèmes suivants peuvent être identifiés:

– L'effet d'incitation n'atteint souvent pas son but. Souvent, les taux de subvention – notamment dans les cas où ils incluent des suppléments péréquatifs – sont si élevés qu'ils n'incitent pas suffisamment les cantons à faire un usage économe de ces moyens. Bien plus, ces taux élevés peuvent amener les bénéficiaires à se servir de cet argent sans se demander si l'investissement prévu est réellement nécessaire. Le danger existe en effet que des projets soient alors surdimensionnés et que les coûts induits tels que les frais d'exploitation réguliers qui en résulteront soient négligés.

– Les cantons ne touchent des subventions fédérales que s'ils fournissent eux-mêmes des prestations financières dans le domaine d'activité concerné. Pour

[45] Cf. AFF; Bilan de péréquation financière entre Confédération et cantons, 1999; Berne, 2001.

les cantons à capacité financière moyenne et faible, ces prestations propres sont cependant souvent tellement importantes par rapport à leurs recettes fiscales que l'effet péréquatif visé par les subventions affectées est pour ainsi dire annulé. Ces cantons doivent alors supporter des charges nettes excessives malgré le montant relativement élevé des contributions fédérales.

– Une gestion politique cohérente de l'effet de redistribution visé est pratiquement impossible dans la mesure où les suppléments péréquatifs sont versés dans une trentaine de domaines d'activités avec un taux de subvention à chaque fois différent.

D'une manière générale, il importe de relever que ni l'objectif d'incitation, ni celui de redistribution n'est atteint de manière satisfaisante. D'une part, le système d'incitation actuel est en effet inefficace en ce sens qu'il peut à moyen terme amener même des dépenses supplémentaires pour les cantons à faible capacité financière. D'autre part, l'effet péréquatif obtenu est insuffisant[46].

## 5.3 Objectifs

La péréquation financière au sens strict vise deux objectifs majeurs. Premièrement, les cantons et en particulier les cantons à faible potentiel de ressources doivent disposer des moyens financiers nécessaires pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur sont confiées. Deuxièmement, il s'agit d'augmenter l'efficacité de l'ensemble du système de péréquation et de réduire les disparités de capacité financière entre cantons.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre ces deux objectifs majeurs, et assurer leur maintien à long terme:

– *Séparation entre éléments de charges et éléments de recettes*. La RPT prévoit une distinction rigoureuse entre les instruments axés sur les charges et les instruments axés sur les recettes. Des conflits d'objectifs et des incitations inopportunes pourront ainsi être évités et l'efficacité des moyens mis en œuvre pourra être accrue. En outre, le système de péréquation dans son intégralité pourra être structuré de manière méthodique et transparente.

– *Saisie correcte de la capacité financière des cantons.* A l'avenir, les ressources financières des cantons devront être déterminées exclusivement sur la base du potentiel fiscal de ces derniers. Le nouvel indice des ressources permettra ainsi de chiffrer les ressources des cantons d'une manière correcte.

– *Accent mis sur les transferts de moyens non affectés*. Cette mesure permettra aux cantons de disposer d'une plus grande marge de manœuvre en matière de politique financière.

– *Gestion politique et contrôle d'efficacité*. Il appartiendra aux Chambres fédérales de fixer les dotations des instruments du système de péréquation.

46 Cf. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances; Berne, 1994.

Les effets de l'ensemble de la péréquation financière pourront ainsi être gérés sur le plan politique. A l'avenir, une analyse complète de l'efficacité du système devra être réalisée à intervalles réguliers afin que le Parlement dispose des bases de décision nécessaires en la matière.

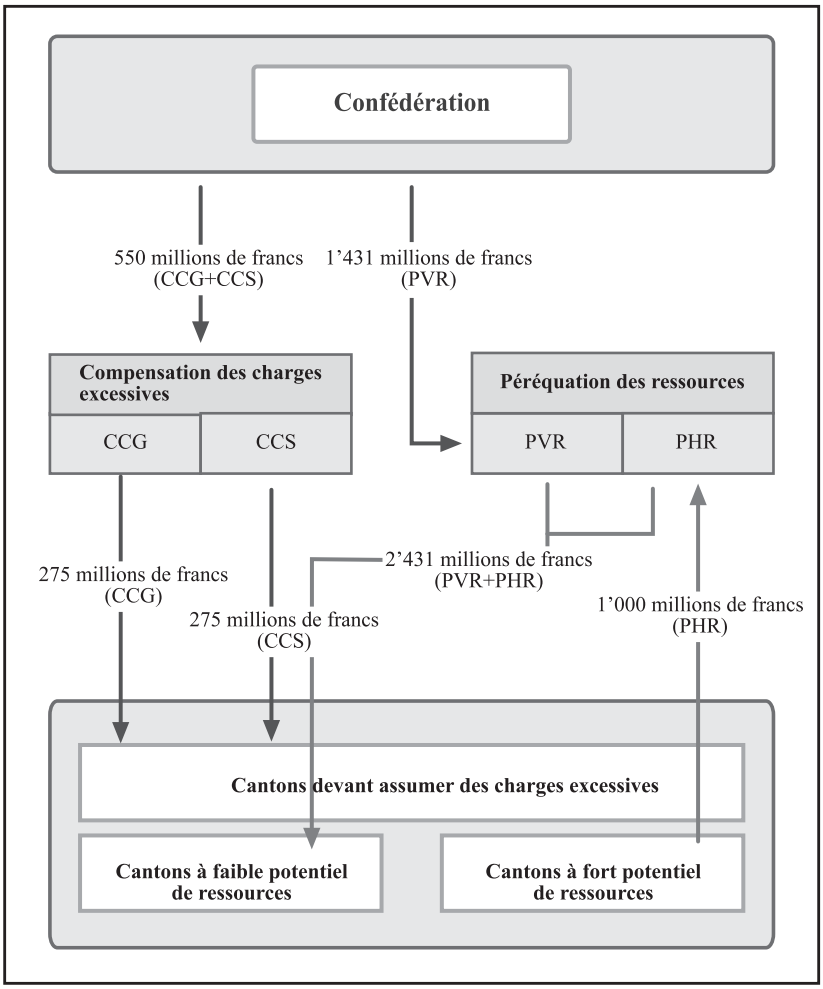
## 5.4 Le nouveau système de péréquation dans son ensemble

Le nouveau système de péréquation se caractérise par une structure claire. La Confédération ne disposera désormais plus que de deux instruments – la péréquation des ressources et la compensation des charges.

La péréquation des ressources représente la partie essentielle du nouveau système de péréquation. D'une part, elle doit permettre à tous les cantons de disposer des moyens financiers nécessaires pour assumer de manière autonome les tâches qui leur sont confiées. D'autre part, elle doit servir à réduire les inégalités entre les cantons sur le plan de la capacité financière. Pour mesurer la capacité financière des cantons, il s'agit d'abord de déterminer le potentiel de ressources financières de chacun d'eux au moyen du nouvel indice des ressources. Celui-ci reflète le potentiel de recettes exploitable par voie fiscale, en d'autres termes le potentiel fiscal des cantons. Selon que l'indice établi est inférieur ou supérieur à la moyenne suisse, les cantons sont rangés dans la catégorie des cantons à fort potentiel de ressources ou dans celle des cantons à faible potentiel de ressources. La péréquation des ressources est financée à la fois par la Confédération (péréquation verticale) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale). Conformément au présent modèle de calcul, la péréquation verticale des ressources est dotée d'environ 1,4 milliard de francs et la péréquation horizontale d'un milliard de francs. Il en résulte un volume total de près de 2,4 milliards de francs (cf. figure 5.1).

Le second instrument du nouveau système de péréquation – la compensation des charges excessives – permet à la Confédération de compenser de manière ciblée les charges excessives que doivent supporter certains cantons en raison de leur situation géo-topographique ou de leur structure démographique. Cet instrument comporte deux volets, à savoir la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Tant la CCG que la CCS sont financées par la Confédération. Dans le modèle suivant, les deux volets de la compensation des charges excessives sont chacun dotés de 275 millions de francs par an.

**Le nouveau système de péréquation dans son ensemble (conformément aux calculs selon le modèle RPT)** *Figure 5.1*




*Remarque:*
CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques
PHR = péréquation horizontale des ressources
PVR = péréquation verticale des ressources

Le nouveau système opère deux nettes séparations qui le distinguent fondamentalement du système actuel. D'une part, la péréquation des ressources et la compensation, par la Confédération, des charges excessives sont dissociées des instruments axés sur les incitations, c'est-à-dire des contributions de base affectées, versées dans

le cadre de subventions. D'autre part, une distinction claire est faite entre la péréquation des ressources et la compensation des charges. Il en résulte une transparence et une efficacité accrues.

Une autre amélioration essentielle par rapport à la péréquation actuelle réside dans le fait que le nouveau système peut être géré sur le plan politique. A l'avenir, le Parlement fédéral pourra en effet fixer, dans le cadre d'un arrêté fédéral, aussi bien la dotation des péréquations verticale et horizontale des ressources que celle de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques (cf. tableau 5.4). Un tel arrêté est prévu tous les quatre ans. Il se fondera chaque fois sur un rapport d'efficacité détaillé.

**Bases juridiques des éléments de la péréquation financière au sens strict**

*Tableau 5.4*

| Instrument de compensation/ Objet de la réglementation | Bases juridiques | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Constitution | Loi fédérale sur la péréquation financière | Arrêté fédéral | Ordonnance du Conseil fédéral |
| **Potentiel de ressources** | | | | |
| Principes | | X | | |
| Eléments | | X | | |
| Détails concernant les éléments | | | | X |
| Actualisation | | | | X (annuelle) |
| **Péréquation des ressources** | | | | |
| Base de l'instrument | X | | | |
| Principes | | X | | |
| Rapport entre péréquation horizontale et péréquation verticale des ressources | | X | | |
| Dotation des péréquations horizontale et verticale des ressources | | | X (tous les quatre ans) | |
| Dotation minimale visée | | X | | |
| Actualisation de l'échelle de répartition progressive | | | | X (annuelle) |
| Actualisation de la dotation des instruments | | | | X (annuelle) |
| **Compensation, par la Confédération, des charges excessives** | | | | |
| Base des instruments | X | | | |
| Principes | | X | | |
| Critères généraux | | X | | |
| Critères de répartition | | | | X |
| Dotation | | | X (tous les quatre ans) | |
| Actualisation des dotations | | | | X (annuelle) |

## 5.5 La péréquation des ressources

### 5.5.1 L'indice des ressources

Le nouvel indice des ressources représente la clé de répartition de la péréquation des ressources. En tant que tel, il remplace l'indice de capacité financière utilisé dans le système actuel. L'indice des ressources doit refléter le potentiel de ressources des cantons, tout en répondant à plusieurs conditions. Conformément au principe de la séparation complète entre péréquation des ressources et compensation des charges, le nouvel indice ne doit plus, comme l'actuel indice de capacité financière, contenir d'éléments de charges. De plus, les valeurs de l'indice ne doivent pas pouvoir être influencées par la gestion des dépenses ou la politique fiscale des divers cantons. Les bases statistiques requises seront établies chaque année, afin que l'on puisse aussi actualiser annuellement l'indice des ressources. Finalement, il faut que, pour chaque canton, la façon dont a été calculé l'indice soit transparente.

Quoique l'indice des ressources constitue un élément de gestion très important de la péréquation financière, la notion d'indice des ressources ne figure pas dans la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière. En fait, l'indice des ressources d'un canton exprime uniquement le montant du potentiel de ressources par habitant du canton, comparé aux valeurs correspondantes des autres cantons. Le potentiel de ressources étant lui-même une notion essentielle de la LPF, il n'est pas nécessaire d'introduire au niveau de la loi cette notion supplémentaire d'indice des ressources.

Le rapport soumis à la consultation de mars 1999[47] n'a pu présenter qu'un «indice des tendances». Cette solution de fortune s'imposait du fait que diverses bases statistiques nécessaires à un indice plus élaboré tel que l'indice des ressources n'étaient pas encore disponibles à ce moment-là. L'indice des tendances était ainsi un indice mixte, portant non seulement sur les ressources mais également sur la force fiscale des cantons selon le système actuel (pondération de 50 % pour les ressources, de même que pour la force fiscale).

La consultation a révélé des lacunes au niveau de la conception, ainsi qu'un manque de transparence. De plus, certains cantons ont reproché à l'indice de ne pas refléter fidèlement leur situation. Compte tenu de ces objections, l'indice des ressources a été entièrement revu et conçu sur de nouvelles bases.

#### 5.5.1.1 Conception et éléments du nouvel indice des ressources

##### 5.5.1.1.1 Conception de base

Pour mesurer la capacité financière de chaque canton, le nouvel indice des ressources s'appuie sur l'*assiette fiscale agrégée (AFA)*. L'AFA regroupe, sous la forme d'un indicateur, le revenu imposable et la fortune des personnes physiques ainsi que les bénéfices des personnes morales. Selon ce concept, chaque impôt est finalement perçu sur le revenu du travail ou de capitaux, la fortune ou les bénéfices. La somme de ces valeurs peut donc être qualifiée de potentiel fiscal d'un canton.

47 Cf. DFF; CdC; La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Concrétisation des lignes directtrices du 1er février 1996; Berne/Soleure, 1999.

Une caractéristique essentielle de l'indice des ressources réside dans le fait que celui-ci ne peut être influencé par la politique d'imposition cantonale. Du fait que l'indice reflète le potentiel fiscal des cantons, peu importe les instruments et les tarifs que les cantons utilisent pour exploiter réellement ce potentiel. Il appartient aux cantons d'adapter leur politique fiscale de manière optimale à leurs besoins et particularités.

#### 5.5.1.1.2 Les éléments du nouvel indice des ressources

Pour l'heure, les éléments de l'AFA ne sont pas encore tous disponibles du fait que les instruments nécessaires à la collecte des données de base statistiques doivent encore être élaborés. Les lacunes à combler sur le plan des données de base sont décrites sous ch. 5.5.1.2. Les données existantes ont néanmoins permis d'établir une projection fiable des valeurs AFA pour tous les cantons (cf. ch. 5.5.1.3). Avant toute chose, il convient cependant d'expliquer en détail le concept de l'AFA.

L'AFA englobe trois éléments principaux:

1. *Les revenus des personnes physiques*

   Les bases cantonales servant au calcul de l'impôt fédéral direct représentent des valeurs harmonisées des revenus des personnes physiques de tous les cantons. D'après la conception de l'AFA, cette dernière devrait également inclure les revenus soumis à l'impôt à la source. Les bases statistiques requises faisant cependant défaut, ces revenus n'ont pas encore pu être pris en compte dans la projection contenue dans le présent message. Ces données devraient toutefois être disponibles d'ici à l'introduction de l'AFA (cf. ch. 5.5.1.2).

   A propos de l'imposition du revenu, il importe de signaler la progressivité de l'impôt. C'est ainsi que deux collectivités territoriales qui disposent de revenus moyens identiques mais répartis différemment ne présentent pas le même potentiel d'impôt sur le revenu. Pour reproduire correctement leur potentiel fiscal, il convient de prendre en compte la progressivité de l'impôt. La progressivité indirecte est d'ores et déjà comprise dans les données servant au calcul de l'impôt fédéral direct dans la mesure où différentes déductions ont été opérées. De plus, il y a aussi lieu de tenir compte de la progressivité directe. A cet effet, proposition est faite d'exclure de l'AFA les éléments du revenu imposable inférieurs au seuil d'imposition, fixé actuellement – en vertu de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct – à 23 300 francs pour les personnes mariées. Ce montant est considéré comme un revenu minimal exonéré[48]. A l'échelle nationale, près de 25 % des contribuables possèdent un revenu imposable inférieur à cette valeur limite.

48 A cet égard, il s'agit de considérer que le seuil d'imposition de 23 300 francs, par exemple dans le cas d'une personne mariée ayant seule un revenu, avec deux enfants, domiciliée dans le canton de Zurich, correspond à un revenu brut du travail d'environ 3 750 francs par mois ou 45 000 francs par année. Cf. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); Zurich, 2001; p. 12 ss.

2. *La fortune des personnes physiques*

La fortune des personnes physiques englobe également le capital des personnes morales, si bien que celui-ci ne doit pas être pris en compte séparément. Une statistique harmonisée sur la fortune à l'échelon national et conforme à la conception de l'AFA faisant encore défaut actuellement, les valeurs correspondantes utilisées dans ce message ont toutefois dû être établies par extrapolation à l'aide d'estimations économétriques. Cette lacune sera elle aussi comblée d'ici à l'entrée en vigueur de la RPT (cf. ch. 5.5.1.2).

Alors que les fortunes des personnes physiques reflètent des volumes, leurs revenus ainsi que les bénéfices des personnes morales reflètent des flux. Dans la mesure où les deux types de valeur ne peuvent pas être additionnés sans autres, il est proposé de corriger à l'aide d'un *facteur α* les valeurs patrimoniales saisies, de manière qu'elles puissent être prises en compte avec les revenus et bénéfices. L'AFA doit ainsi comprendre uniquement la partie de la fortune qui peut être imposée sans que la valeur intrinsèque de la fortune ne diminue. Signalons à ce propos que le produit de la fortune (en particulier les paiements d'intérêts et de dividendes) est déjà compris dans l'AFA comme revenu ou bénéfice. Seul doit ainsi être inclus l'accroissement de la fortune auquel correspond le *facteur α*. Dans le présent message, le *facteur α* a été fixé à 0,016. Par conséquent, une fortune de 100 francs
(volume) correspond à une base d'imposition du revenu ou du bénéfice de 1 fr. 60 (flux).

3. *Les bénéfices des personnes morales*

Les bénéfices des personnes morales forment le pendant des revenus des personnes physiques. Tant les revenus que les bénéfices constituent des valeurs de flux qui peuvent être additionnées sans problème. Dans le cas des bénéfices des personnes morales également, les bases de calcul de l'impôt fédéral direct formellement harmonisées peuvent être utilisées. Afin de pouvoir les intégrer à l'AFA, ces bénéfices doivent néanmoins faire l'objet de deux corrections:

– Pour éviter des comptages à double, les revenus nets de participations sont déduits des bénéfices imposables. Cet ajustement est désigné *première correction de holding*.
– Une *seconde correction de holding* est nécessaire pour tenir compte de l'imposition plus faible des bénéfices de sociétés de holding et de gestion par rapport à d'autres sociétés. Pour reproduire correctement le potentiel fiscal d'un canton, une prise en compte de la totalité des bénéfices des sociétés de holding et de gestion dans l'AFA ne se justifie pas. Seul un facteur déterminé (facteur *β)* de ces bénéfices doit par conséquent être intégré.

  Les données disponibles actuellement ne permettent pas encore de déterminer le facteur β. En s'appuyant sur les seules bases de calcul de l'impôt, on ne tiendrait toutefois pas compte des privilèges dont doivent bénéficier certaines sociétés en vertu de l'art. 28 de la loi fédérale du

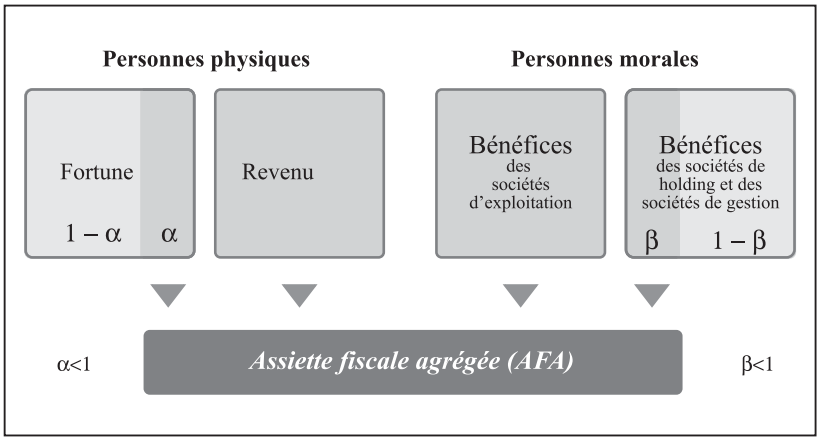
14 décembre 1990[49] sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. C'est pourquoi un mécanisme de correction ad hoc a dû être introduit pour les besoins du présent message. Selon ce mécanisme, les produits effectifs de l'impôt sont pris en compte à raison de 70 % et les produits potentiels à raison de 30 % avant d'être agrégés dans le cas des cantons dont le rendement fiscal potentiel est plus élevé que le rendement effectif. Les valeurs agrégées font ensuite l'objet d'une extrapolation fondée sur un taux d'imposition moyen déterminant les bases de calcul de l'impôt pour les personnes morales. Ces bases peuvent finalement être complétées par les bases applicables aux personnes physiques (revenu et fortune) pour former l'AFA

En vue de l'introduction de la RPT, les bases statistiques en matière d'imposition des personnes morales seront toutefois améliorées. Une procédure d'annonce visant à identifier séparément les bénéfices des sociétés de holding et de gestion ainsi que les bénéfices des autres sociétés sera introduite (cf. ch. 5.5.1.2). Par la suite, le *facteur β* pourra être déterminé.

La figure 5.2 représente sous forme graphique la composition de l'AFA. Les revenus des personnes physiques ainsi que les bénéfices des sociétés d'exploitation non privilégiées seront entièrement intégrés à l'AFA. Pour ce qui est des fortunes des personnes physiques et des bénéfices des sociétés de holding et de gestion, seuls les *facteurs α* et *β* seront pris en compte.

[49] RS **642.14**

**Composition de l'assiette fiscale agrégée (AFA)** *Figure 5.2*




L'AFA d'un canton peut également être exprimée à l'aide de la formule suivante:

$$ASG = \frac{E + \alpha \cdot V + G - H_1 + \beta \cdot H_2}{B}$$

E Somme des revenus imposables des personnes physiques (déduction faite des premiers 23 300 francs, sans les répartitions intercantonales de l'impôt et complétée par les revenus soumis à l'impôt à la source)

α Rendement de la fortune, sans les intérêts ni les dividendes

V Total des fortunes des personnes physiques

G Somme des bénéfices des personnes morales fiscalement non privilégiées (sans les répartitions intercantonales de l'impôt)

$H_1$ Total des bénéfices de participation (première correction de holding)

β Facteur de correction servant à chiffrer le privilège fiscal pour les sociétés de holding et de gestion (seconde correction de holding)

$H_2$ Somme des bénéfices des sociétés de holding et de gestion (sans les répartitions intercantonales de l'impôt)

B Population résidante moyenne

### 5.5.1.2 Optimisation de l'indice des ressources d'ici à l'introduction de la RPT

Actuellement, les données nécessaires à l'établissement de l'AFA ne sont pas encore toutes disponibles, si bien que l'AFA repose encore en partie sur des extrapolations. C'est pourquoi la Conférence suisse des impôts, l'Administration fédérale des contributions et l'Office fédéral de la statistique ont été chargés d'élaborer les bases statistiques manquantes d'ici à 2006, de sorte que les données requises seront disponibles lors de l'introduction de la RPT (cf. tableau 5.5).

**Lacunes statistiques de la saisie de l'AFA, à combler d'ici à 2006** *Tableau 5.5*

| Objet | Données à saisir |
|---|---|
| Revenus des personnes physiques | Répartitions de l'impôt<br>Revenus soumis à l'impôt à la source |
| Fortunes des personnes physiques | Statistique nationale sur la fortune en vue de la vérification du facteur α |
| Bénéfices des personnes morales | Saisie distincte des bénéfices des sociétés de holding et de gestion ainsi que des autres sociétés d'exploitation, en vue de déterminer le facteur β |

Le Conseil fédéral souligne que les bases statistiques mentionnées devront dans tous les cas être disponibles en vue de l'introduction de la RPT. En d'autres termes, une mise en application de la réforme sans solides données de base n'entre pas en ligne de compte.

Un autre aspect concerne l'actualité des données utilisées. Actuellement, une partie des données se réfère à la période de calcul de l'impôt 1993/1994, si bien que l'AFA perd de sa valeur significative. L'introduction de la taxation annuelle avec calcul de l'impôt selon le revenu acquis dans tous les cantons permettra cependant de réduire ce décalage à trois à quatre ans d'ici à l'introduction de la RPT.

#### 5.5.1.3 Les résultats de l'indice des ressources établi par extrapolation

En raison des lacunes précitées qui caractérisent la base de données statistiques fiscales, l'indice des ressources présenté dans ce message se fonde en partie sur des données estimées et obtenues par extrapolation.

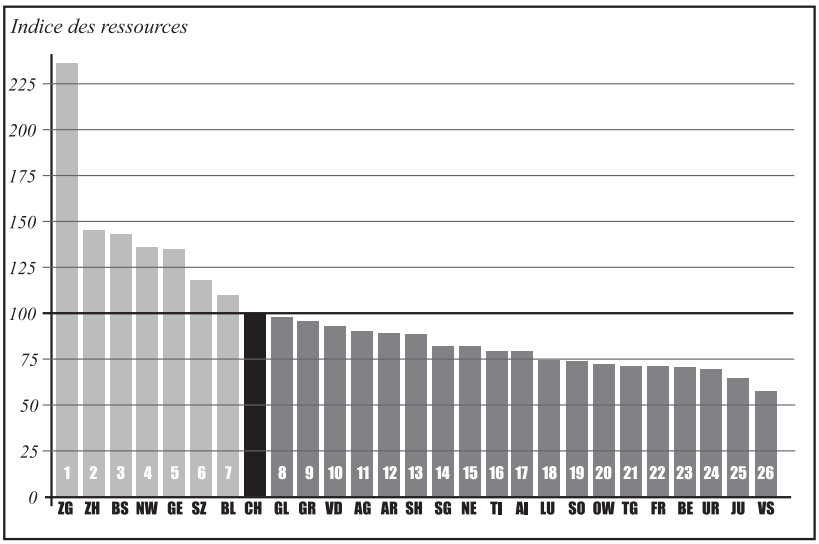
Dans une première phase, il a fallu estimer les éléments manquants de l'AFA par un procédé économétrique[50]. Il s'agit des éléments suivants:

- les potentiels d'impôt sur la fortune des cantons, *facteur α inclus*,
- les bénéfices des personnes morales, *facteur β inclus*.

Toutes les données nécessaires étaient donc disponibles même si elles ne portaient pas toutes sur la même période de calcul. Les valeurs AFA destinées au calcul des potentiels d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques concernaient la période de calcul 1995/1996, alors que les valeurs AFA des potentiels d'impôt sur les bénéfices des personnes morales se référaient à la période de calcul 1993/1994. Aussi tous les éléments AFA ont-ils été, dans une deuxième phase, déterminés par extrapolation pour la période 1998/1999. L'indice des ressources pouvant être présenté aujourd'hui repose ainsi sur des données le plus actuelles possible, et les éléments qui le composent se réfèrent à la même période de calcul.

50 Cf. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); Zurich, 2001.

**Indice des ressources obtenu par extrapolation (1998/1999)** *Figure 5.3*




**Indice des ressources obtenu par extrapolation (1998/1999)** *Tableau 5.6*

| Canton | Indice | Canton | Indice | Canton | Indice |
|---|---|---|---|---|---|
| ZH | 146.7 | FR | 71.3 | AG | 90.6 |
| BE | 71.1 | SO | 74.5 | TG | 71.8 |
| LU | 74.7 | BS | 144.1 | TI | 79.9 |
| UR | 69.5 | BL | 110.4 | VD | 93.6 |
| SZ | 119.2 | SH | 89.3 | VS | 57.8 |
| OW | 72.9 | AR | 89.8 | NE | 82.4 |
| NW | 136.9 | AI | 79.7 | GE | 136.3 |
| GL | 98.3 | SG | 82.5 | JU | 65.2 |
| ZG | 238.0 | GR | 96.2 | CH | 100.0 |

#### 5.5.1.4 Analyses concernant le nouvel indice des ressources

Compte tenu de l'importance de l'indice des ressources pour la gestion de la future péréquation financière, différentes analyses ont été effectuées afin de conférer à cet indice une base scientifiquement étayée. Ces analyses ont mis l'accent sur les cinq points suivants:

1. *Opportunité de l'assiette fiscale agrégée (AFA) comme indicateur de la capacité financière des cantons*

La qualité de l'AFA – conformément aux objectifs de la RPT – comme indicateur servant au calcul de la capacité financière des cantons a fait l'objet d'une expertise[51]. Celle-ci montre que l'AFA représente un indicateur approprié. Cette appréciation se fonde sur le fait que l'orientation en fonction des ressources imposables se rapproche beaucoup du principe de la capacité économique des contribuables, qui sous-tend les systèmes fiscaux des cantons. Ainsi, la capacité économique d'une personne physique résulte essentiellement de son revenu et de sa fortune, celle d'une personne morale de ses bénéfices. L'idée fondamentale de considérer la somme des trois paramètres (revenu, fortune, bénéfices) comme ressources potentielles des cantons est dès lors aisément compréhensible et admissible du point de vue de la méthode.

Il convient toutefois de considérer que l'AFA ne représente pas un simple modèle de création de valeur (tel que le revenu national) ni ne peut être comparée avec le concept du potentiel fiscal global. Dans ce dernier système, on détermine les assiettes de tous les types d'impôt existants, on les pondère selon les tarifs normatifs correspondants, et on les additionne. L'AFA, au contraire, n'implique précisément pas l'exploitation concrète des ressources imposables. On renonce donc volontairement à définir un tarif normatif. On part de l'idée que chaque canton exploite au mieux les ressources disponibles en fonction de ses besoins financiers, de l'effet sur son attrait comme place économique et du rendement de la taxation.

2. *Evaluation de la progressivité de l'impôt dans le modèle AFA*

L'expertise précitée a également examiné la question de savoir si, dans le modèle AFA, la progressivité de l'impôt était représentée correctement.[52]. Le résultat de cette analyse a confirmé deux points: d'une part, que le montant du seuil d'imposition admis pour l'AFA, soit une sorte de revenu minimal indispensable, fixé à 23 300 francs, est convenable. D'autre part, en prévoyant cet abattement pour tous les contribuables, le modèle AFA constitue un barème fiscal à progression indirecte, ce qui reproduit assez fidèlement la progressivité des barèmes cantonaux.

En outre, l'expertise a examiné pour chaque canton la progressivité des barèmes fiscaux par rapport à celle de l'AFA. Sur la base d'une comparaison de l'estimation des recettes fiscales cumulées et de l'AFA cumulée pour les classes de revenu jusqu'à 200 000 francs, les auteurs ont étudié quel pourcentage du produit fiscal global et de l'AFA pouvait être imputé à chaque classe de revenu. Il s'est alors révélé que la concordance entre la progressivité au sein du modèle AFA et les barèmes progressifs des cantons était généralement très marquée. Les études de détail par canton ont cependant révélé des différences. Ainsi, le barème fiscal du canton d'Obwald accuse une

51 Cf. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); Zurich, 2001; p. 4 ss.

52 Cf. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); Zurich, 2001, p.6 à 9.

progressivité moindre que le modèle AFA, tandis que la progressivité est supérieure dans les cantons de Zurich et du Tessin. Dans d'autres cantons tels que Thurgovie, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Extérieures, la concordance entre modèle AFA et barème fiscal est parfaite.

En interprétant les résultats, il convient cependant de se rappeler que l'AFA n'a pas pour but de refléter aussi fidèlement que possible les barèmes fiscaux progressifs des cantons. L'effet progressif indirect du modèle AFA est en effet censé tenir compte, d'une manière générale, des possibilités d'exploitation fiscale des revenus faibles et des revenus élevés. La fixation d'un seuil d'imposition représentant le revenu minimal indispensable permet de répondre à cet impératif. Le taux effectif d'imposition relative des différentes classes de revenu peut parfaitement – et doit – varier selon les besoins spécifiques des cantons. Par ailleurs, modifier certains abattements aurait non seulement des conséquences sur la progressivité de l'AFA, mais affecterait aussi directement les valeurs de l'AFA – d'où des conséquences plus graves encore. De plus, la comparaison intercantonale et la fonction du seuil d'imposition comme revenu minimal indispensable seraient remises en question. Pour des raisons de méthode, il convient donc d'abandonner l'idée d'une adaptation des seuils d'imposition dans certains cantons.

*3. Comparaison de l'indice des ressources avec l'indice de capacité financière*

Dans le cadre de la RPT, le nouvel indice des ressources remplace l'actuel indice de capacité financière comme élément de gestion principal. Une comparaison entre les deux indices s'impose dès lors[53].

La différence essentielle entre le nouvel indice des ressources et l'indice de capacité financière utilisé jusqu'à présent réside dans le fait que le premier ne contient plus aucun élément de charge. L'indice de capacité financière comprend en effet des éléments – indices partiels «charge fiscale» et «part des régions de montagne» – reflétant des charges particulières des cantons. Du point de vue de la méthode, la combinaison d'éléments de la capacité financière avec des éléments de charges sous forme d'un indice commun est problématique à plus d'un égard (cf. ch. 5.2.3). C'est pourquoi l'indice des ressources ne reflétera désormais plus que la capacité financière d'un canton à l'aide du potentiel fiscal déterminé par l'AFA. Les charges particulières des cantons seront prises en compte par les indices de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques.

Ces différences excluent une comparaison directe entre l'indice de capacité financière et le nouvel indice des ressources. Une telle comparaison est tout au plus possible entre l'indice des ressources et les éléments de l'indice de capacité financière devant représenter la capacité financière des cantons, à savoir les indices partiels «revenu cantonal» et «force fiscale». Toutefois, des problèmes de méthode apparaissent également lorsque l'on compare l'indice des ressources et le revenu cantonal, si bien qu'une comparaison n'est finalement possible qu'entre l'indice des ressources et la force fiscale.

53 Cf. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons; Zurich, 2001; p. 6 ss.

*4. Comparaison de l'indice des ressources avec la force fiscale des cantons*

Une comparaison entre l'indice des ressources et la force fiscale[54] est possible dans la mesure où les deux indicateurs servent à reproduire le potentiel fiscal d'un canton. Dans le cas de l'indice des ressources, les bases de calcul sont pondérées et additionnées au moyen de l'AFA. Quant à la force fiscale, elle vise une estimation indirecte de ces bases de calcul par une pondération des recettes fiscales effectivement réalisées, pondération fondée sur l'indice de la charge fiscale. Des recettes fiscales à la capacité fiscale en passant par la charge fiscale, on décèle pourtant de nombreux défauts de méthode qui déforment largement l'image ainsi obtenue du potentiel fiscal exploitable, et excluent de plus une interprétation de l'indice de la force fiscale.

Cette distorsion se manifeste par le fait que la force fiscale par rapport au potentiel de ressources est d'une part sous-estimée dans les cantons présentant une faible progressivité et un bas revenu moyen, et d'autre part surestimée dans les cantons à forte progressivité et à revenu moyen élevé[55].

*5. Prise en compte de l'évolution économique à long terme*

Des analyses de sensibilité ont montré que les fluctuations de l'indice et des montants de compensation devraient, pour les différents cantons, être plus importantes au fil du temps avec la nouvelle péréquation des ressources qu'avec la péréquation financière actuelle. De plus, certains éléments de l'actuel indice de capacité financière – notamment l'indice partiel des régions de montagne – ne varient guère au fil des années et produisent au contraire un effet de lissage. Il importe en outre de considérer que dans le système de péréquation financière actuel, les variations des transferts sont réparties sur divers instruments, alors que dans le nouveau système elles se répercutent à dessein sur les moyens non affectés.

La nouvelle péréquation des ressources devrait néanmoins empêcher des variations périodiques excessives, qui limitent les possibilités de planification de la péréquation financière et que les petits cantons peuvent difficilement compenser à court terme. De plus, le nouveau système de péréquation doit s'appuyer avant tout sur les tendances à long terme ou durables, bien que le temps de réaction doive rester le plus bref possible.

Pour toutes ces raisons, il convient d'introduire un mécanisme de lissage lors du calcul de la capacité financière des cantons. Ce mécanisme doit être aussi simple que possible. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé d'étendre légèrement la période de calcul pour l'indice des ressources: les bases de calcul des trois dernières années fiscales disponibles seront ainsi déterminantes pour l'actualisation annuelle de l'indice des ressources. Il sera dès lors possible d'obtenir un effet de lissage des variations périodiques sans que l'intervalle de temps entre calcul et effet soit étendu outre mesure.

54 La force fiscale d'un canton est calculée comme suit: recettes fiscales du canton divisées par l'indice global de la charge fiscale du canton et multipliées par 100.

55 Cf. Fischer, Roland; Analyse comparée entre la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice de capacité financière déterminant la capacité financière; Zurich, 2001;p. 9 ss.

### 5.5.2 Le fonctionnement de la péréquation des ressources

La péréquation des ressources constitue l'élément de base de la RPT. En fonction des résultats de l'indice des ressources (cf. ch. 5.5.1.3), les cantons sont d'abord répartis en deux catégories. Selon que le niveau de leur indice dépasse ou non la moyenne suisse de 100 points, les cantons sont rangés dans l'une ou l'autre des catégories suivantes:

- Les cantons dont l'indice est supérieur à 100 points sont qualifiés de cantons à fort potentiel de ressources. Ces cantons (cantons «payeurs») versent des moyens financiers au titre de la péréquation des ressources.
- Les cantons dont l'indice est inférieur à 100 points sont qualifiés de cantons à faible potentiel de ressources. Ces cantons (cantons bénéficiaires) reçoivent des moyens provenant de la péréquation des ressources.

La péréquation des ressources se compose de deux éléments. Selon les modèles de calcul établis dans le présent message, les cantons à fort potentiel de ressources contribuent pour un milliard de francs à la péréquation des ressources (péréquation horizontale). La contribution par habitant représente ainsi 15 % de la différence entre les recettes fiscales standardisées du canton et la moyenne suisse[56]. En plus des contributions versées par les cantons à fort potentiel de ressources, la Confédération verse 1 431 millions (péréquation verticale). L'ensemble de la péréquation des ressources représente donc 2431 millions de francs par an qui peuvent être mis à la disposition des cantons à faible potentiel de ressources.

La nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière entre la Confédération et les cantons fixe la valeur que l'indice des ressources de chaque canton devrait si possible atteindre après exécution de la péréquation. Une telle valeur de référence est nécessaire car, suivant les différents niveaux des indices de ressources à redéfinir annuellement pour chaque canton, il se peut qu'un objectif déterminé de dotation minimale – par exemple 85 % de la moyenne suisse – ne puisse être entièrement atteint au cours d'une certaine année.

La loi prévoit également un barème progressif pour la répartition des moyens en fonction de la capacité financière: plus la capacité financière d'un canton diminue, plus celui-ci bénéficie de moyens de compensation par tête de la population. Le montant versé ne doit cependant pas augmenter le potentiel de ressources du canton bénéficiaire de telle façon que ce dernier rejoigne le canton qui le précède sur le plan de l'indice des ressources.

56 On ne peut pas ajouter aux potentiels de ressources (= base de calcul), ni en soustraire, les paiements péréquatifs effectifs. Il est toutefois primordial d'examiner, dans le cadre d'une analyse d'efficacité, comment la capacité financière des cantons se modifie en fonction de la péréquation. Aussi a-t-il fallu créer un paramètre, à savoir les recettes fiscales standardisées.

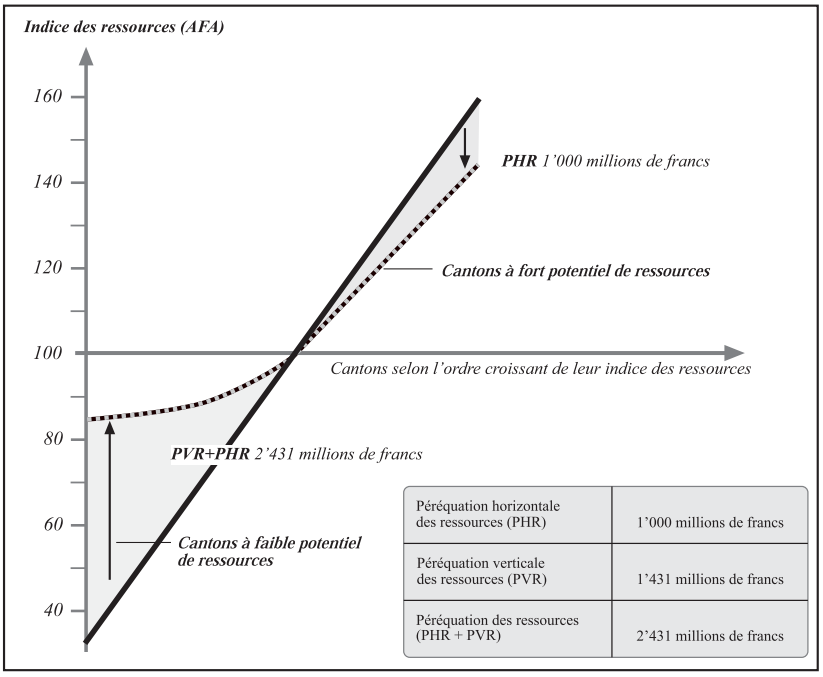
Les recettes fiscales standardisées d'un canton correspondent à ses recettes fiscales réalisables à la condition que tous les cantons exploitent de la même manière leur potentiel de ressources.

Les recettes fiscales standardisées d'un canton se calculent comme suit:

[(Total des recettes fiscales effectives de tous les cantons et communes + part totale des cantons à l'impôt fédéral direct): population suisse] × [indice de ressources du canton: 100] × population du canton

Une telle répartition progressive peut empêcher que des cantons dont l'indice se situe entre la valeur de référence (85 points) et la moyenne suisse (100 points) soient exclus de la péréquation des ressources, tout en garantissant une concentration des moyens sur les cantons à faible potentiel de ressources. Pour les cantons subsiste de plus l'incitation à renforcer leur assiette fiscale.

**Fonctionnement de la péréquation des ressources** *Figure 5.4*



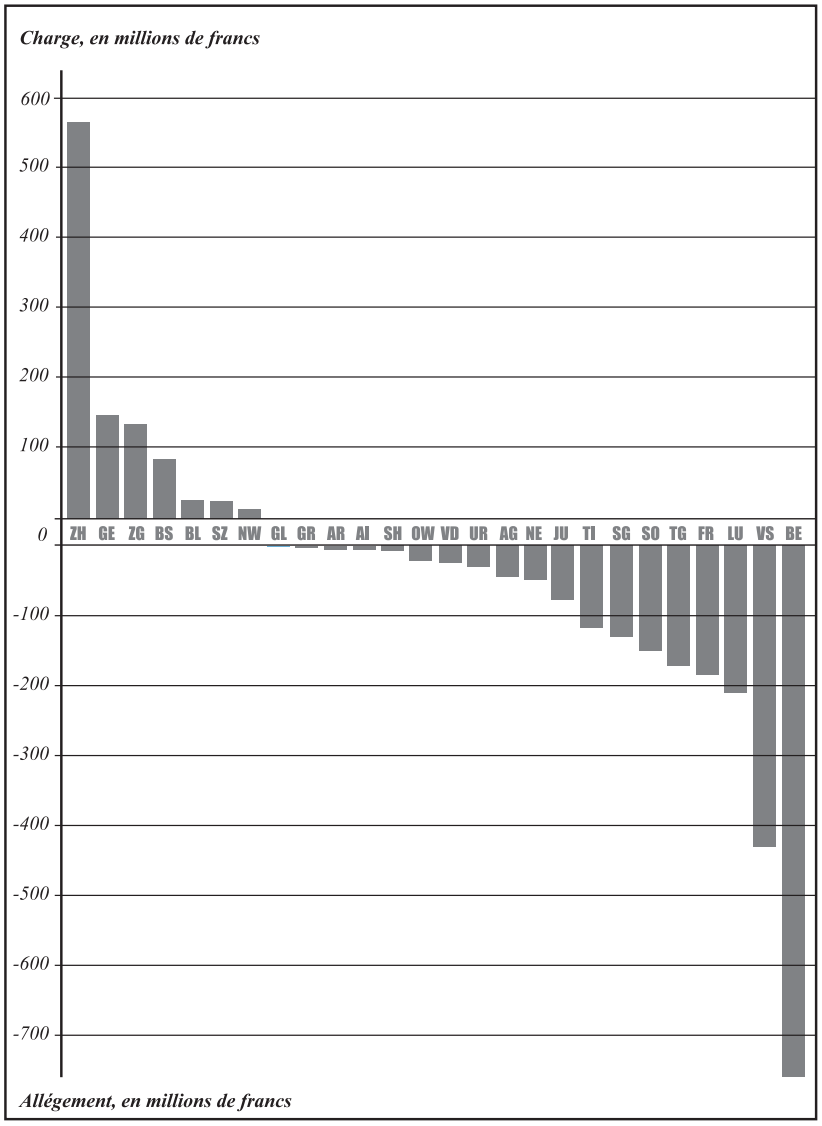

La péréquation des ressources doit revêtir la forme d'un instrument politiquement gérable. Dans le cadre d'un arrêté fédéral, les Chambres fédérales pourront fixer tous les quatre ans le montant de la prestation fédérale et celui de la contribution des cantons à fort potentiel de ressources. Elle fonderont leur décision sur un rapport d'efficacité. Lors de la fixation des diverses contributions, il s'agit de viser un rapport équilibré entre les contributions des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération. Le Conseil fédéral propose dès lors de fixer la prestation globale des cantons à fort potentiel de ressources en faveur de la péréquation des ressources à au moins deux tiers de la prestation de la Confédération, le montant des cantons ne devant cependant pas dépasser celui de la Confédération.

Les contributions des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération, qui devront être fixées par les Chambres fédérales, représentent des montants initiaux que le Conseil fédéral devra adapter chaque année, dans la période se situant entre deux rapports d'efficacité. A ce propos, le montant destiné à la péréquation
horizontale des ressources devra suivre l'évolution du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources, alors que le montant prévu pour la péréqua-

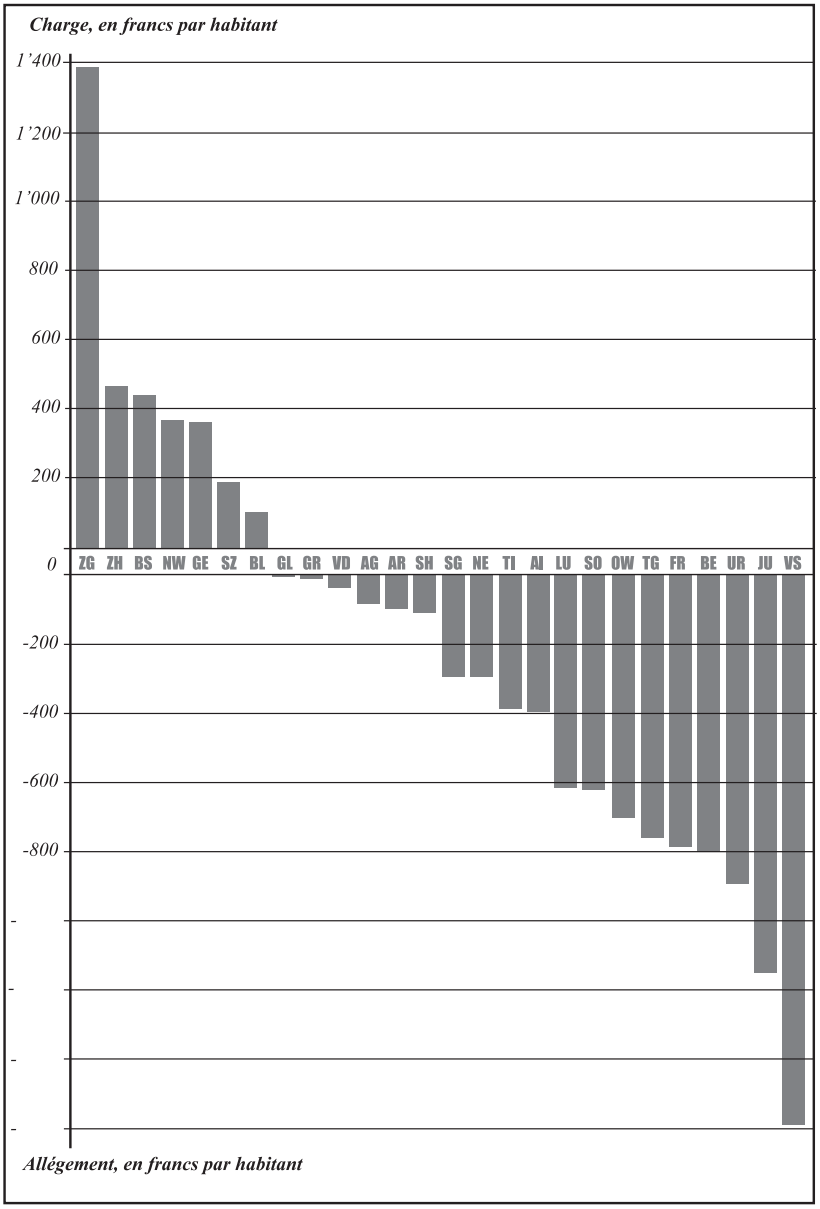
tion verticale suivra l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons. Au besoin, le Conseil fédéral actualisera également le barème progressif pour la répartition des contributions entre les cantons à faible potentiel de ressources. Ce faisant, il veillera à ce que tous les cantons atteignent si possible un niveau minimal de 85 points sur le plan de l'indice des ressources. A cet effet, il entendra les cantons, comme il le fait déjà dans le cadre de la péréquation financière actuelle.

Selon le modèle de calcul sur lequel se fonde ce message, les conséquences financières pour les cantons seront les suivantes:

**Effets de compensation de la péréquation des ressources, en millions de francs (conformément aux calculs selon le modèle RPT)** *Figure 5.5*



**Effets de compensation de la péréquation des ressources, en francs par habitant (conformément aux calculs selon le modèle RPT)** *Figure 5.6*



**Effets de compensation de la péréquation des ressources (conformément aux calculs selon le modèle RPT)** *Tableau 5.7*

| Cantons | Contributions à la péréquation des ressources | | Montants obtenus au titre de la péréquation des ressources | |
|---|---|---|---|---|
| | en francs | en francs par habitant | en francs | en francs par habitant |
| ZH | 567 587 105 | 469 | 0 | 0 |
| BE | 0 | 0 | 759 414 191 | 800 |
| LU | 0 | 0 | 211 030 615 | 615 |
| UR | 0 | 0 | 30 849 369 | 893 |
| SZ | 24 503 639 | 193 | 0 | 0 |
| OW | 0 | 0 | 22 455 684 | 703 |
| NW | 13 577 095 | 371 | 0 | 0 |
| GL | 0 | 0 | 107 040 | 3 |
| ZG | 134 752 089 | 1388 | 0 | 0 |
| FR | 0 | 0 | 185 140 561 | 787 |
| SO | 0 | 0 | 150 375 378 | 622 |
| BS | 85 262 085 | 443 | 0 | 0 |
| BL | 26 787 482 | 105 | 0 | 0 |
| SH | 0 | 0 | 7 997 401 | 109 |
| AR | 0 | 0 | 5 307 670 | 99 |
| AI | 0 | 0 | 5 755 663 | 396 |
| SG | 0 | 0 | 131 506 879 | 295 |
| GR | 0 | 0 | 2 664 004 | 14 |
| AG | 0 | 0 | 45 717 496 | 85 |
| TG | 0 | 0 | 172 437 342 | 761 |
| TI | 0 | 0 | 118 074 085 | 389 |
| VD | 0 | 0 | 24 532 854 | 39 |
| VS | 0 | 0 | 431 527 136 | 1590 |
| NE | 0 | 0 | 49 151 522 | 296 |
| GE | 147 530 136 | 365 | 0 | 0 |
| JU | 0 | 0 | 77 374 081 | 1150 |
| **Total** | **1 000 000 000** | **140** | **2 431 418 969** | **339** |

### 5.5.3 Redistribution des parts cantonales aux recettes fiscales de la Confédération et des bénéfices de la Banque nationale suisse

La RPT n'utilise plus la capacité financière comme instrument de gestion de la péréquation financière. Aujourd'hui, non seulement nombre de subventions, mais aussi les parts des cantons aux recettes fiscales de la Confédération et – du moins en partie – les parts cantonales aux bénéfices de la Banque nationale suisse sont réparties en fonction de la capacité financière. L'abandon de la capacité financière en tant qu'instrument de gestion entraîne les conséquences suivantes:

– *Impôt fédéral direct:*

Actuellement, les cantons reçoivent au total 30 % du produit de l'impôt fédéral direct. 17 % de ce produits sont répartis entre les cantons en fonction des recettes fiscales et 13 % en fonction de la capacité financière.

La RPT rend caduque la prise en compte de la capacité financière lors de la répartition des parts cantonales aux produits de l'impôt fédéral direct. A l'avenir, les parts des cantons ne seront plus réparties qu'en fonction des recettes fiscales. Toutefois, les cantons ne recevront plus un total de 30 % du produit de l'impôt fédéral direct, la part des cantons à l'impôt fédéral direct devant permettre d'équilibrer le bilan global à la suite des transferts de charges entre la Confédération et les cantons. Selon le modèle de calcul sur lequel s'appuie ce message, la part des cantons s'élève encore à 17 %. Or, cette part ne pourra être fixée définitivement qu'au terme des débats parlementaires portant sur de la mise en vigueur de la RPT. Il est d'ores et déjà prévu de compléter l'art. 128, al. 4, Cst. (cf. le projet de l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) par une disposition garantissant aux cantons une part d'au moins 15 % du produit de l'impôt fédéral direct.

– *Produit de l'impôt sur les huiles minérales:*

Actuellement, 94 % des parts cantonales au produit de l'impôt sur les huiles minérales non liées au financement d'ouvrages de construction sont destinées aux contributions générales et à la péréquation financière dans le secteur routier. Le reste (6 %) est versé aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et à ceux qui sont dépourvus de routes nationales. Sur les fonds affectés aux contributions générales et à la péréquation financière dans le secteur routier, 46 % sont répartis en fonction des dépenses pour les routes et de la longueur de ces dernières. Pour 42 %, on tient en outre compte de la capacité financière. Les 12 % restants sont répartis en fonction de charges supérieures à la moyenne et de l'imposition du trafic motorisé. La clé de répartition sera fondamentalement revue. Le critère de la capacité financière des cantons sera éliminé lors de la répartition du produit de l'impôt sur les huiles minérales, tandis que les contributions générales seront désormais calculées à l'aide d'indicateurs structurels et d'un élément «charges routières supérieures à la moyenne» (cf. ch. 6.1.4.3).

– *Produit de l'impôt anticipé:*

Actuellement, 10 % du produit net de l'impôt anticipé sont distribués aux cantons. Cette part est versée à raison de 50 % selon le chiffre de la population et à raison de 50 % aux cantons dont la capacité financière est inférieure à la moyenne suisse.

En raison de l'abandon de la capacité financière en tant que critère de répartition, la part cantonale sera à l'avenir répartie exclusivement d'après le chiffre de la population. L'introduction de la RPT entraînera l'abrogation de la disposition transitoire figurant à l'art. 196, ch. 16, Cst.

– *Bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS):*

Aujourd'hui, cinq huitièmes de la part des cantons au bénéfice net de la BNS sont attribués exclusivement en fonction du chiffre de la population, et trois huitièmes en fonction de la capacité financière.

A l'avenir, la part des cantons au bénéfice net de la BNS sera répartie uniquement d'après le chiffre de la population.

## 5.6 Compensation, par la Confédération, des charges excessives

Opération entièrement distincte de la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives octroyée par la Confédération permettra d'indemniser les cantons pour des charges d'origine structurelle sur lesquelles ces derniers n'ont guère d'influence. Cette compensation distingue deux grandes catégories de charges structurelles, soit:

- Les charges *dues à des facteurs géo-topographiques,* résultant de la situation géographique, du relief et de la répartition de l'habitat d'un canton. Elles sont prises en compte par la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG, cf. ch. 5.6.1).
- Les charges *socio-démographiques* résultent de la structure spécifique de la population. Elles sont prises en compte par la compensation des charges socio-démographiques excessives (CCS, cf. ch. 5.6.2).

Les deux types de compensation sont financés par la Confédération. Pour l'instant, on ne dispose pas de suffisamment de données fiables sur les charges tant socio-démographiques que géo-topographiques. Aussi le modèle de calcul sur lequel se fonde le présent message admet-il des dotations de 275 millions de francs par an pour chacun des deux types de compensation. D'ici à l'entrée en vigueur de la RPT, les bases statistiques auront été perfectionnées. Une éventuelle adaptation des dotations pourra dès lors s'effectuer sur une base sûre.

Après l'entrée en vigueur de la RPT, les dotations des deux types de compensation seront recalculées et adaptées tous les quatre ans dans le cadre d'un arrêté des Chambres fédérales, ce qui sera d'ailleurs aussi le cas pour la compensation verticale et la compensation horizontale des ressources (cf. ch. 5.4). Cette mesure permet d'assurer que la compensation, par la Confédération, des charges excessives reste gérable au niveau politique. Pour les deuxième, troisième et quatrième années de la période de quatre ans, les montants globaux de la compensation des charges socio-démographiques et géo-topographiques seront chaque fois adaptés par le Conseil fédéral en fonction de l'évolution du renchérissement.

La nouvelle loi sur la péréquation financière fixe les principaux critères déterminant les deux types de compensation. Les modalités concrètes, tels le calcul des charges au moyen d'indicateurs appropriés, la pondération de ces derniers et le fonctionnement des clés de répartition, seront quant à elles réglées par voie d'ordonnance. Les deux chapitres suivants exposent les modalités de la CCG et de la CCS afin donner au législateur une idée du genre et de l'ampleur de la délégation de compétence envisagée.

### 5.6.1 Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)

#### 5.6.1.1 Détermination des charges géo-topographiques

L'indice de capacité financière actuel comprend à titre d'élément de charge le facteur «part des régions de montagne» (cf. ch. 5.2.3). Celui-ci permet de tenir compte des charges particulières grevant non seulement les cantons alpins, mais aussi ceux des Préalpes et du Jura. Le nouvel indice des ressources ne comprend en revanche plus aucune charge de ce genre, ce qui, du point de vue de la méthode, signifie un calcul nettement plus correct des ressources potentielles d'un canton. Ce critère «part des régions de montagne» sera remplacé par une compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG), instrument destiné à compenser les «charges dues à l'étendue du territoire».

La CCG a pour but de compenser les charges spécifiques résultant de l'exploitation du territoire et du type d'habitat. Ces charges sont étroitement liées à la politique de l'aménagement du territoire et à la structure actuelle de l'habitat. Les charges géo-topographiques peuvent être subdivisées en trois catégories:

- *Charges dues à l'altitude*: ces charges comprennent par exemple les surcoûts liés au déneigement (service hivernal) et à l'entretien des infrastructures (dont le coût augmente proportionnellement à l'altitude).
- *Charges dues à la déclivité du terrain*: il s'agit ici essentiellement des surcoûts liés la gestion des forêts en terrain escarpé (forêts protectrices et forêts exploitables), ainsi que des charges liées aux ouvrages hydrauliques et aux mesures de protection contre les avalanches.
- *Charges dues à la dissémination de l'habitat*: la colonisation ou l'exploitation de zones accidentées augmente les frais d'infrastructure[57]. Cette augmentation peut concerner la voirie, l'approvisionnement (en eau, en électricité) et l'élimination des déchets (épuration des eaux comprise), ou encore le système scolaire (transports d'élèves, écoles isolées). Ces charges ne se limitent d'ailleurs pas uniquement aux régions de montagne, elles existent aussi dans les zones fortement vallonnées du Jura et du Plateau.

#### 5.6.1.2 Résultat de la consultation

Lors de la procédure de consultation (1999), les grandes lignes d'un premier projet d'aménagement de la CCG ont été approuvées, mais la réglementation des détails a soulevé des critiques. Celles-ci portaient en particulier sur l'affectation obligatoire des paiements compensatoires et sur les divers indicateurs censés représenter les charges géo-topographiques. A la suite de ces remarques et d'une étude d'évaluation[58], la CCG a été entièrement remaniée et améliorée sur plusieurs points de détail.

57 Cf. Ecoplan, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Berne 2000.
58 J. Inderbitzin, Second Opinion zum neuen Vorschlag für den geografischen Lastenausgleich, Lucerne 2001.

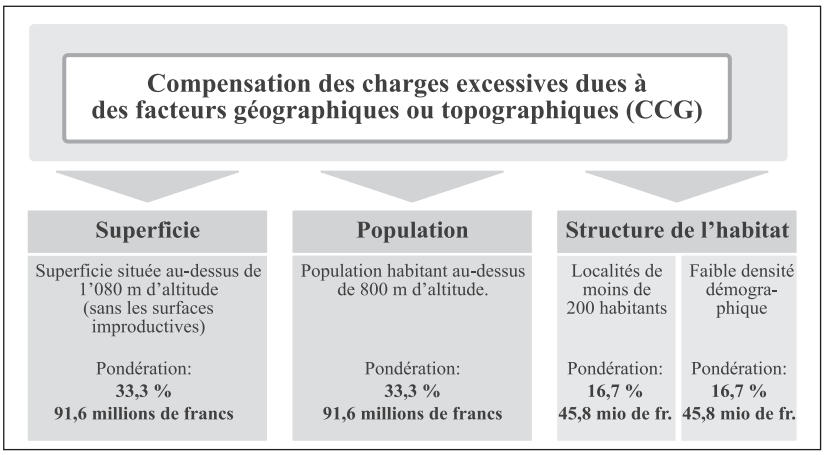
### 5.6.1.3 Conception et indicateurs de la nouvelle solution

La conception de la nouvelle solution obéit à deux grands principes:

1. Les indicateurs utilisés pour chiffrer les charges géo-topographiques sont choisis de telle façon que les cantons ne puissent les influencer. On évite ainsi des incitations inopportunes.
2. Les paiements compensatoires de la CCG ne sont pas affectés.

Compte tenu de ces principes, les charges géo-topographiques seront définies par quatre indicateurs (cf. figure 5.7).

**Détermination des charges géo-topographiques** *Figure 5.7*




Le premier indicateur représente les charges dues à l'altitude et à la déclivité du terrain. Pour l'obtenir, on calcule la superficie habitée ou exploitée d'un canton, située à une altitude supérieure à la médiane suisse de 1 080 m. Les surfaces improductives ne sont pas prises en compte. Cet indicateur est affecté d'un coefficient de pondération d'un tiers, ce qui représente 91 millions de francs du total du montant compensatoire de la CCG.

Le deuxième indicateur représente la population habitant au-dessus de 800 m. Outre les charges dues à l'altitude, cet indicateur prend aussi en compte un habitat disséminé, étant donné que les régions habitées situées au-dessus de 800 m sont en général peuplées de façon éparse. Cet indicateur est également affecté d'un coefficient de pondération d'un tiers, ce qui correspond à une dotation de 91 millions de francs.

Les charges dues à la dissémination de l'habitat entrent dans le calcul de la CCG au moyen de deux indicateurs supplémentaires (pondérés chacun à 16,67 % et dotés chacun de 45,8 millions de francs): le premier représente les personnes domiciliées dans des localités de moins de 200 habitants, le second traduit la densité démographique. En vertu de second critère, passent pour défavorisés les cantons présentant une faible densité démographique. Le critère de la (faible) densité démographique reflète aussi les «charges dues à l'étendue du territoire». En revanche, dans la com-

pensation des charges socio-démographiques (CCS), le critère de la population vivant en agglomération permet de tenir compte des coûts résultant de l'«exiguïté du territoire».

#### 5.6.1.4 Clé de répartition et incidences financières

Pour chacun des quatre indicateurs, on calcule un indice des charges, la moyenne suisse étant toujours de 100 points. En vertu du modèle utilisé dans le présent message, la CCG est dotée de 275 millions de francs par an, tout comme la CCS (cf. ch. 5.6). La CCG est financée par les ressources générales de la Confédération. Ces 275 millions de francs sont répartis entre les différents indicateurs selon la pondération fixée (cf. ch. 5.6.1.3 et figure 5.7). Les cantons qui dépassent la moyenne de 100 points pour l'un des quatre indicateurs reçoivent des paiements compensatoires. Pour l'ensemble des indicateurs, on obtient les incidences financières suivantes:

**Carte des paiements compensatoires au titre de la CCG (en millions de francs)**

*Figure 5.8*

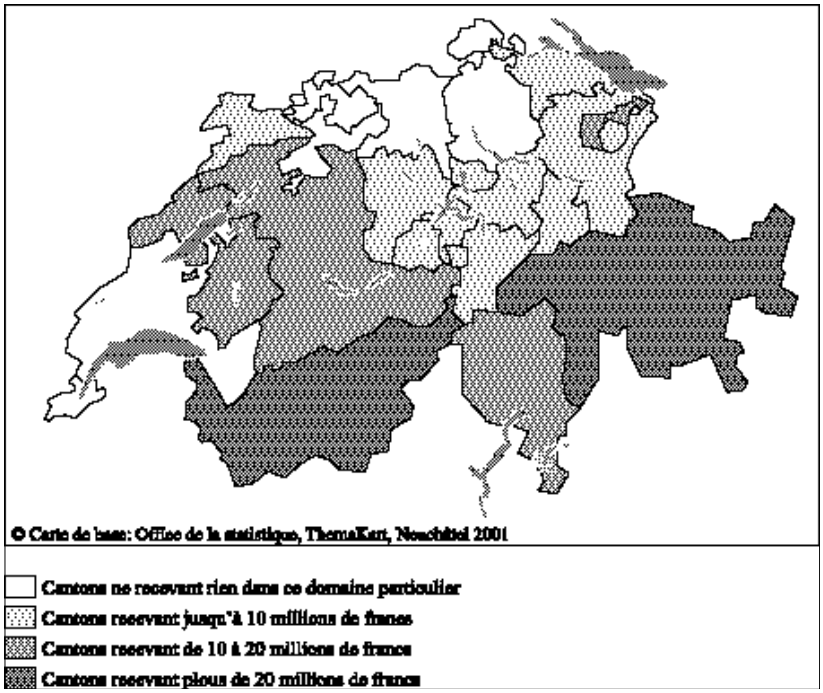
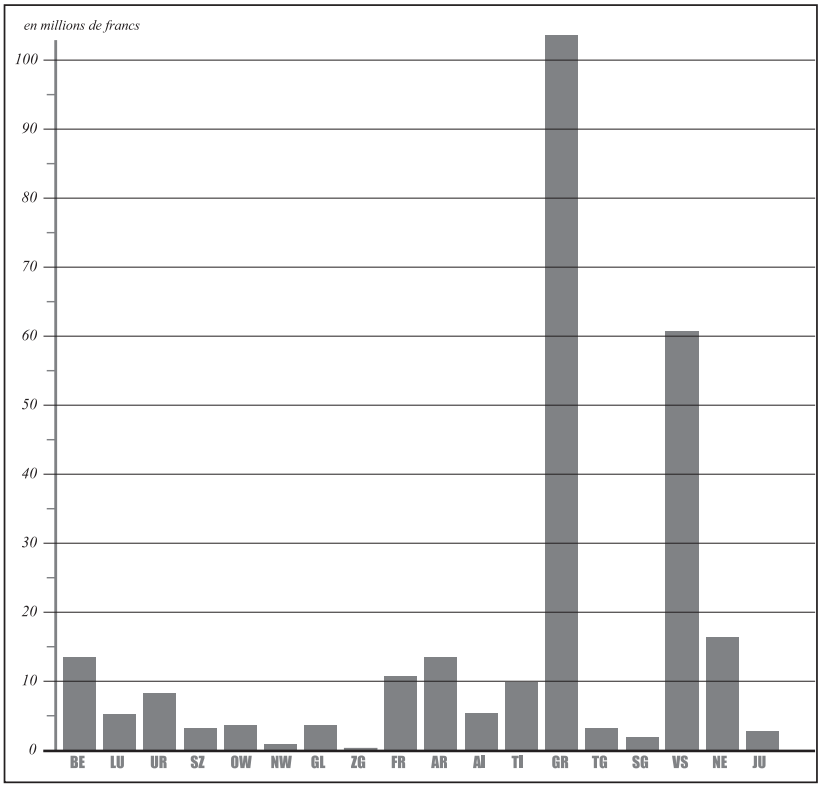
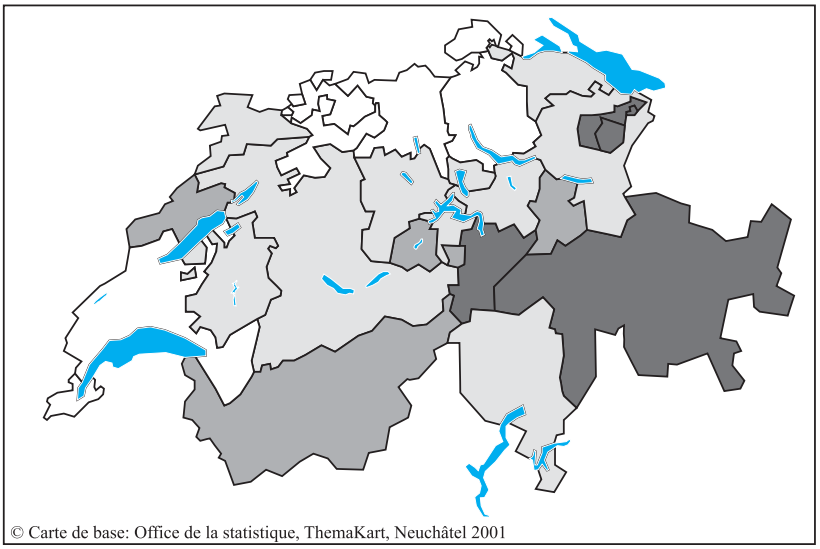


**Diagramme des paiements compensatoires au titre de la CCG**
(en millions de francs) *Figure 5.9*



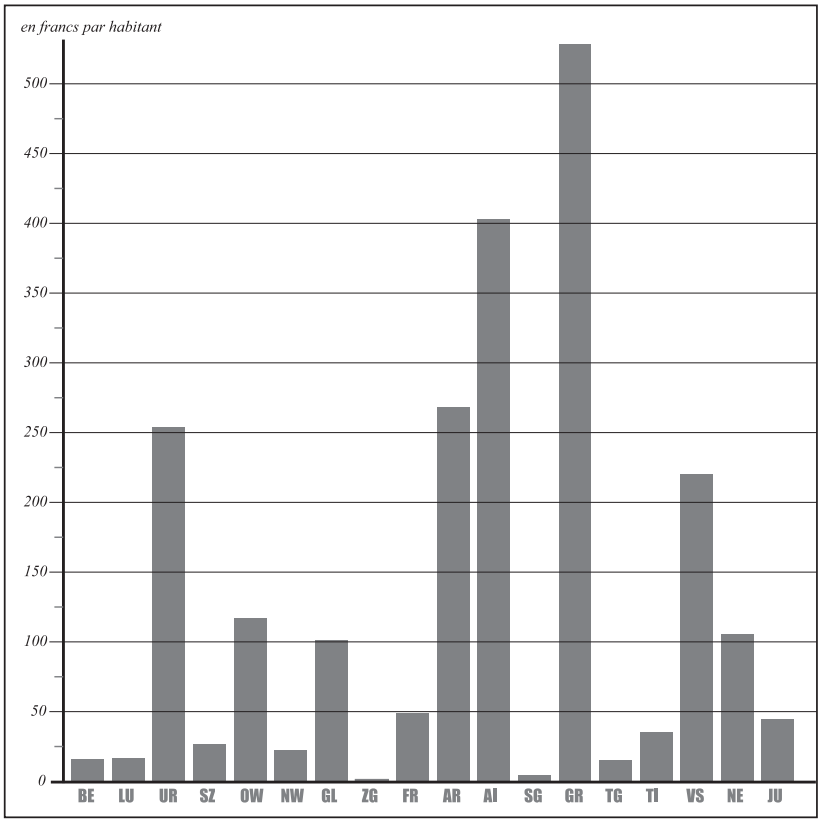
**Carte des paiements compensatoires au titre de la CCG**
(en francs par habitant) *Figure 5.10*



© Carte de base: Office de la statistique, ThemaKart, Neuchâtel 2001

Cantons ne recevant rien dans ce domaine particulier
Cantons recevant moins de 100 francs par habitant
Cantons recevant de 100 à 250 francs par habitant
Cantons recevant plus de 250 francs par habitant

**Diagramme des paiements compensatoires au titre de la CCG**
(en francs par habitant) *Figure 5.11*



**Récapitulation de la CCG** *Tableau 5.8*

| Cantons | Paiements compensatoires | |
|---|---|---|
| | en francs | en francs par habitant |
| ZH | 0 | 0 |
| BE | 14 691 000 | 15 |
| LU | 5 712 000 | 17 |
| UR | 8 952 000 | 259 |
| SZ | 3 419 000 | 27 |
| OW | 3 814 000 | 119 |
| NW | 810 000 | 22 |
| GL | 3 953 000 | 103 |
| ZG | 67 000 | 1 |
| FR | 11 706 000 | 50 |
| SO | 0 | 0 |
| BS | 0 | 0 |
| BL | 0 | 0 |
| SH | 0 | 0 |
| AR | 14 639 000 | 274 |
| AI | 5 982 000 | 412 |
| SG | 1 911 000 | 4 |
| GR | 103 315 000 | 551 |
| AG | 0 | 0 |
| TG | 3 352 000 | 15 |
| TI | 10 720 000 | 35 |
| VD | 0 | 0 |
| VS | 61 075 000 | 225 |
| NE | 17 868 000 | 108 |
| GE | 0 | 0 |
| JU | 3 014 000 | 45 |
| **Total** | **275 000 000** | **38** |

### 5.6.2 Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)

#### 5.6.2.1 Détermination des charges socio-démographiques

Il importe de bien distinguer les charges socio-démographiques des prestations fournies par les grands centres urbains. Par charges socio-démographiques, on entend les charges excessives qui résultent de la structure démographique. Les charges des villes-centres sont des charges socio-démographiques typiques (cf. encadré 5.2).

Les villes-centres sont, davantage que les autres communes, confrontées à des problèmes liés à une proportion élevée, au sein de leur population, de personnes âgées, de pauvres, de personnes vivant seules, de familles monoparentales, de personnes dépendantes, d'étudiants et d'apprentis, de sans-emploi, de personnes en fin de droits, d'étrangers et de marginaux. Ces groupes de personnes, d'une part, représentent des charges élevées et, d'autre part, ne paient que peu d'impôts[59].

Contrairement aux charges socio-démographiques, les prestations des villes-centres ont des effets externes dits *spill-overs* ou externalités. On parle d'externalités négatives lorsque les prestations fournies par un canton ou une ville sont également sollicitées par les habitants d'autres collectivités territoriales, sans que ces derniers ne contribuent au financement des prestations consommées. Des prestations impliquant des externalités sont fournies dans les domaines des transports, de la santé et de la culture. Dans le contexte de la RPT, l'indemnisation des prestations des centres s'effectue à l'aide d'une compensation des charges (cf. ch. 4).

#### 5.6.2.2 Résultat de la consultation

Lors de la deuxième consultation (1999), le principe de la CCS a reçu un accueil favorable. Les modalités concrètes de cette compensation ont toutefois soulevé des cri-tiques, notamment sur les deux points suivants:

- Mode de détermination des charges socio-démographiques: les indicateurs proposés ne traduisent pas suffisamment la réalité, ils ont parfois des effets discriminatoires, ne reflètent pas les connaissances scientifiques les plus récentes et donnent des résultats faussés en raison d'une délimitation imprécise des différents indicateurs et de doubles comptages.
- Problèmes des villes: les problèmes des villes-centres notamment ne sont pas suffisamment pris en compte.

Au vu des réponses obtenues dans le cadre de la consultation, la conception de la CCS a été corrigée. Les résultats des travaux sont proposés ci-après[60].

#### 5.6.2.3 Deux modèles

Déterminer les charges socio-démographiques de façon à répondre aux vœux des milieux consultés requiert une base statistique élargie et fiable. Or il est apparu qu'une partie importante des données nécessaires n'étaient pas disponible pour le moment et ne le serait qu'à partir des années 2003–2005. Il a donc fallu se résoudre à élaborer deux solutions:

59 Cf. René L. Frey, «Räumliche Ökonomie. Knapper Boden: Optimale Nutzung und nachhaltige Entwicklung», in Aymo Brunetti et al., Economics today. Konsens und Kontroverse in der modernen Ökonomie, Zurich 1998; p. 173–192.

60 Cf. AFF, Schlussbericht des Fachteams «soziodemografischer Belastungsausgleich (SLA)», Berne 2000.

– La première est un modèle provisoire, basé sur des hypothèses simplifiées et sur les données statistiques actuellement disponibles. L'intention est de soumettre dans un premier temps au Parlement et aux cantons une solution approximative, permettant néanmoins d'évaluer l'impact financier probable de la compensation. Ce modèle n'a donc qu'une valeur indicative et sera remplacé par une solution améliorée avant l'entrée en vigueur de la RPT.

– La seconde, soit le modèle définitif établi sur des bases statistiques élargies et complètes, sera disponible avant l'entrée en vigueur de la RPT. Si le calendrier prévu est respecté, ce modèle sera prêt au plus tard un an avant l'entrée en vigueur de la RPT.

La structure des deux modèles est dans l'ensemble identique. La première étape consiste à déterminer les charges socio-démographiques au moyen de certains indicateurs. Dans un deuxième temps, ces indicateurs sont pourvus d'un coefficient de pondération, puis additionnés pour donner la charge totale par canton. La dernière étape doit permettre de régler le versement des fonds aux cantons.

La CCS sera d'abord dotée de 275 millions de francs par an, financés par la Confédération. Lorsque la nouvelle loi sur la péréquation financière sera appliquée, il incombera aux Chambres fédérales d'ajuster éventuellement cette dotation sur la base de rapports d'efficacité présentés à intervalles réguliers.

#### 5.6.2.4 Conception et indicateurs de la CCS

Les charges socio-démographiques qui affectent les cantons et les communes résultent de la structure démographique de ces collectivités publiques. Celles-ci ne peuvent donc influer directement sur de telles charges. Compte tenu de ces paramètres, des résultats de la procédure de consultation et du rapport sur centres urbains[61], les charges entrant ici en considération ont été subdivisées en six domaines.

Les charges afférentes à chaque domaine sont déterminées à l'aide d'un ou de plusieurs indicateurs (trois au maximum). Afin d'exclure toute incitation à la dépense de la part des cantons, ces charges ne sont pas mesurées directement en fonction de leurs coûts, mais indirectement, en fonction de la taille du groupe social qui les occasionne. Pour garantir la qualité des données, n'entrent en ligne de compte que des indicateurs relevés à l'échelle nationale, sur la base de critères uniformes. Ces données doivent en outre provenir de statistiques officielles, régulièrement mises à jour. Les territoires étudiés sont toujours les cantons.

##### 5.6.2.4.1 Domaine A: la pauvreté

Aucune statistique suisse de la pauvreté ou de l'aide sociale n'est actuellement disponible. L'Office fédéral de la statistique (OFS) est cependant en train d'élaborer une statistique nationale de l'aide sociale. Celle-ci sera disponible dès 2005 et couvrira entièrement le domaine A du modèle définitif de la CCS. D'ici là, deux indicateurs d'appoint seront utilisés pour le modèle provisoire.

61 Cf. seco; OFAT; Rapport sur les centres urbains, Berne 1999.

Ces deux indicateurs sont, d'une part, le nombre de personnes bénéficiant de prestations complémentaires (PC) et, d'autre part, le nombre de familles monoparentales. Le revenu donnant droit aux PC a déjà été utilisé fréquemment pour définir le seuil de pauvreté, tandis que les recherches récentes en matière de pauvreté ont nettement montré que les familles monoparentales constituent l'un des groupes les plus exposés au risque de pauvreté[62].

**Indicateurs du domaine A** *Tableau 5.9*

| Indicateur | | Source /mise à jour | Modèle provisoire/ modèle définitif |
|---|---|---|---|
| AA | Nombre de personnes bénéficiant de PC | Office fédéral des assurances sociales (OFAS); statistique suisse des assurances sociales<br>Mise à jour: annuelle | Ces deux indicateurs ne sont utilisés que dans le modèle provisoire. Dès 2005, on disposera pour le modèle définitif des données d'une statistique nationale de l'aide sociale, publiée par l'OFAS. |
| AB | Nombre de familles monoparentales comptant des enfants célibataires de moins de 20 ans | OFS; recensement fédéral<br>Mise à jour: tous les dix ans | |

### 5.6.2.4.2 Domaine B: classes d'âge particulières

Le domaine B doit permettre d'indemniser les charges occasionnées par deux classes d'âge particulières de la population. La première est le groupe des personnes très âgées, c'est-à-dire des personnes âgées de plus de 80 ans. Diverses études du Fonds national[63] ont montré que les personnes âgées de 60 à 75 ans environ ne sont pas en moins bonne posture que leurs cadets en ce qui concerne la pauvreté ou la qualité de la vie, et que les problèmes sociaux, sanitaires et surtout économiques frappent principalement la tranche la plus âgée de la population. Aussi le domaine B ne tient-il compte que du nombre de personnes très âgées.

La seconde classe d'âge prise en compte dans le domaine B est celle des jeunes en période de formation, autrement dit des élèves et des apprentis jusqu'à 20 ans. Il n'est cependant tenu compte que des élèves de langue étrangère et des élèves des classes spéciales, la formation de ces groupes étant considérée comme particulièrement coûteuse.

**Indicateurs du domaine B** *Tableau 5.10*

| Indicateur | | Source/mise à jour | Modèle provisoire/ modèle définitif |
|---|---|---|---|
| BA | Nombre de personnes très âgées (personnes de plus de 80 ans) | OFS; dépouillement spécial de la statistique démographique<br>Mise à jour: annuelle | Ces indicateurs sont utilisés à la fois dans le modèle provisoire et |

62 Cf. Robert E. Leu, Stefan Burri, Tom Priester, *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Berne 1997.

63 Il s'agit de diverses études poursuivies sous l'égide des programmes 29 (Changement des formes d'existence et sécurité sociale) et 32 (La vieillesse) du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

| Indicateur | | Source/mise à jour | Modèle provisoire/ modèle définitif |
|---|---|---|---|
| BB | Nombre d'élèves de langue étrangère | OFS; statistique des élèves et des étudiants<br>Mise à jour: annuelle | dans le modèle définitif. |
| BC | Nombre d'élèves de classes spéciales | OFS; statistique des élèves et des étudiants<br>Mise à jour: annuelle | |

### 5.6.2.4.3 Domaine C: intégration des étrangers

Le rapport sur les centres urbains définit expressément l'intégration des étrangers comme une charge socio-démographique. Il faut cependant tenir compte du fait que l'indicateur «élèves de langue étrangère» (domaine B) couvre une grande partie des coûts directs de l'intégration des enfants et des adolescents étrangers. C'est pourquoi le domaine C ne comprend qu'un seul indicateur, à savoir le nombre d'adultes étrangers vivant en Suisse depuis dix ans au plus.

La limitation de la durée de séjour à dix ans au plus vise à écarter les étrangers de la deuxième et de la troisième génération, ainsi que ceux qui vivent depuis longtemps en Suisse, car il est loisible d'admettre que les coûts directs de l'intégration sont provoqués en majeure partie par les étrangers arrivés de fraîche date.

Le domaine C requiert encore un examen de deux ordres avant qu'on ne puisse l'intégrer dans le modèle définitif. Il convient d'abord de vérifier la pertinence de l'indicateur choisi, et notamment celle de la limite concernant la durée du séjour, fixée à dix ans. Il faut ensuite prendre en compte les effets de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), entrée en vigueur le 1er octobre 2000[64]. Celle-ci prévoit en effet que la Confédération pourra accorder des aides financières pour promouvoir l'intégration des étrangers. Or, comme les cantons et les communes peuvent bénéficier de telles aides financières au même titre que des organisations privées, il s'agit d'examiner s'il y a un risque de double subventionnement du même domaine de tâches ou de chevauchement de compétences. Si cela était effectivement le cas, il faudrait harmoniser l'ordonnance et le domaine C de la CCS. Le Conseil fédéral reviendra sur ce sujet dans son second message sur la RPT.

**Indicateurs du domaine C** *Tableau 5.11*

| Indicateur | | Source/mise à jour | Modèle provisoire/ modèle définitif |
|---|---|---|---|
| CA | Nombre d'adultes d'origine étrangère séjournant en Suisse depuis dix ans au plus | OFS; dépouillement spécial de la statistique démographique<br>Mise à jour: annuelle | Cet indicateur sera encore étudié de manière approfondie en vue du modèle définitif et sera adapté si nécessaire. |

64 RS **142.205**

#### 5.6.2.4.4 Domaine D: problèmes liés à la drogue

Il n'existe pour l'instant pas de statistique nationale officielle qui fournisse les données requises en matière de problèmes liés à la drogue. Une telle source de données est cependant indispensable pour déterminer l'ampleur de la charge. Soutenu par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'OFS et d'autres organisations concernées, le projet «act-info» sera vraisemblablement en mesure, dans un an ou deux, de fournir des données sur la thérapie des drogués, données qui auront été harmonisées à l'échelle nationale[65]. Ce projet est censé déboucher sur une statistique suisse officielle, de sorte que les données pourront aussi être utilisées pour la CCS.

**Indicateurs du domaine D** *Tableau 5.12*

| Indicateur | Source/mise à jour | Modèle provisoire/ modèle définitif |
|---|---|---|
| Il n'y a actuellement pas de statistique nationale officielle qui fournisse les données nécessaires. Dès 2002, on pourra recourir aux données du projet «act-info». Quant à l'élaboration du modèle définitif, on étudie encore la possibilité d'exploiter d'autres sources de données (statistiques des décès et de la criminalité, p. ex.). | | |

#### 5.6.2.4.5 Domaine E: chômage

Le domaine E, qui comprend deux indicateurs, vise à compenser les coûts structurels du chômage (infrastructures de conseil, programmes de travail et de formation continue) mais non les prestations individuelles de l'assurance-chômage. Outre les demandeurs d'emploi, sont donc aussi recensées dans chaque canton les personnes arrivées en fin de droit.

**Indicateurs du domaine E** *Tableau 5.13*

| Indicateur | | Source/mise à jour | Modèle provisoire/ modèle définitif |
|---|---|---|---|
| EA | Nombre de demandeurs d'emploi | Secrétariat à l'économie (seco); statistique du marché de l'emploi<br>Mise à jour: annuelle | Ces indicateurs sont utilisés dans les deux modèles. Mais la pertinence du domaine E sera réexaminée lors de l'élaboration du modèle définitif. |
| EB | Nombre de personnes arrivées en fin de droit | seco; statistique du marché de l'emploi<br>Mise à jour: annuelle | |

#### 5.6.2.4.6 Domaine F: problèmes des villes-centres

Le domaine F représente un cas particulier. En effet, si les domaines A à E reflètent déjà en grande partie les charges qui affectent les villes, notamment les villes-centres, ils ne les épuisent cependant pas. Cela est dû au fait que nombre de ces charges sont difficiles à déterminer et à chiffrer séparément, quoique leurs effets

65 Cf. http://www.act-info.ch

cumulés apparaissent dans les comptes et les budgets des villes. Il convient ici de considérer en particulier le coût par habitant du domaine de la sécurité (police, service juridique, entretien de corps de pompiers spécialisés, protection civile)[66] – coût nettement supérieur à celui que supportent les communes rurales –, la densité de l'habitat et les frais incompressibles (dus p. ex. à la professionnalisation plus poussée des administrations urbaines). Le domaine F doit aussi permettre de tenir compte des aspects du problème de la drogue qui ne figurent pas dans le modèle provisoire et qui se concentrent manifestement dans les villes.

Ces différentes charges sont prises en compte au moyen d'un indicateur. La Suisse connaît neuf agglomérations d'importance nationale ou internationale[67]: Zurich, Winterthour, Berne, Lucerne, Bâle, Saint-Gall, Lugano, Lausanne et Genève. L'indicateur utilisé pour déterminer l'ampleur des charges est la population totale de l'agglomération, étant donné que la taille de l'agglomération est aussi déterminante que la taille du centre urbains proprement dit.

Lors de l'élaboration du modèle définitif, le domaine F fera l'objet d'un examen approfondi à l'aide du rapport sur les centres urbains; on examinera si les charges de ce domaine peuvent être déterminées par des indicateurs mieux ciblés.

**Indicateurs du domaine F** *Tableau 5.14*

| Indicateur | | Source/mise à jour | Modèle provisoire/ modèle définitif |
|---|---|---|---|
| FA | Chiffre de la population des agglomérations d'importance nationale ou internationale. | OFS; statistique démographique<br>Mise à jour du chiffre de la population des agglomérations: annuelle<br>Mise à jour du classement en agglomérations d'importance nationale ou internationale: tous les dix ans, à l'occasion des recensements fédéraux. | Cet indicateur n'est utilisé que dans le modèle provisoire. L'élaboration du modèle définitif requiert de nouveaux examens. |

### 5.6.2.5 Clé de répartition et incidences financières

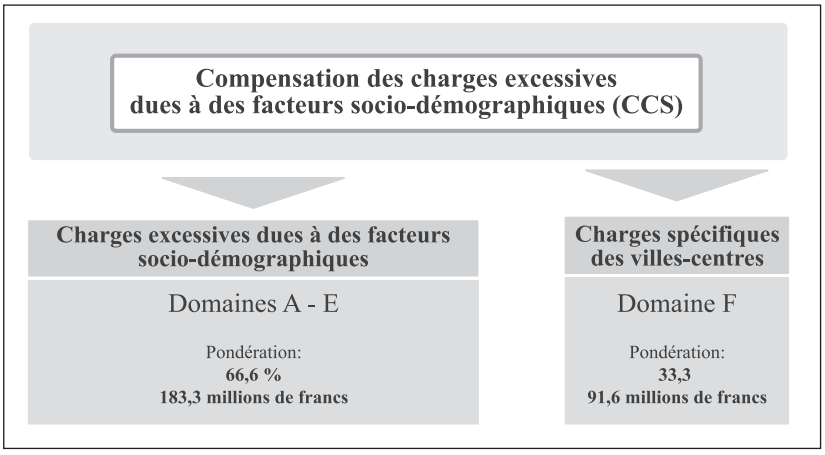
En ce qui concerne le modèle définitif, il est prévu de pondérer chaque indicateur en fonction de son impact sur les coûts, puis d'agréger les divers indicateurs de manière à obtenir un seul indicateur reflétant les charges socio-démographiques. Ce procédé exige cependant des données statistiques financières complètes et détaillées, lesquelles ne sont pas encore disponibles. Une solution transitoire a dès lors été élaborée pour le modèle provisoire, solution permettant d'obtenir un total indicatif des effets de compensation escomptés.

Les indicateurs des différents domaines sont d'abord répartis en deux groupes et, pour chaque groupe, agrégés en un seul indicateur de charges. Les indicateurs des domaines A à E sont ainsi combinés en un indicateur déterminant les charges socio-démographiques générales. Le domaine F (charges spécifiques des villes-centres) est

66 Cf. seco; OFAT; Rapport sur les centres urbains, Berne 1999; p. 32 ss. et 66 s.
67 Cf. Schuler, Martin; *Die Raumgliederungen der Schweiz* (découpages territoriaux de la Suisse, éd. allemand/français); Berne 1997.

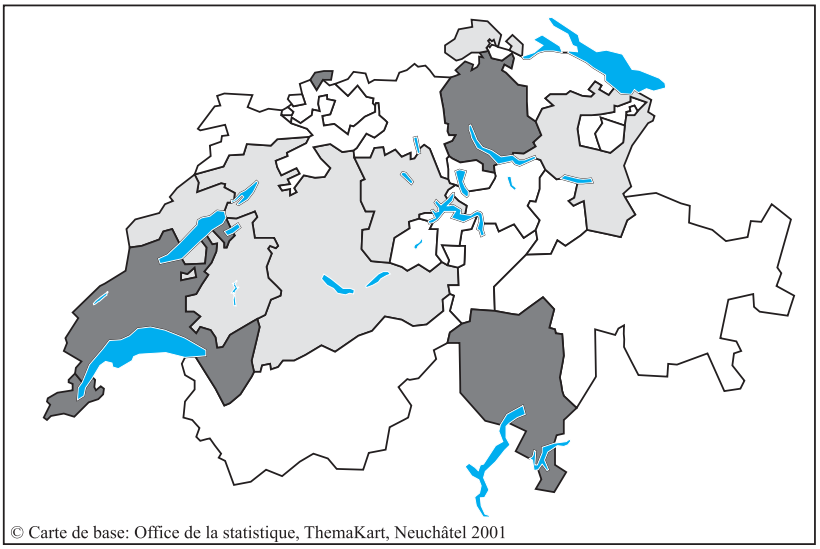
pris en compte séparément. Les charges socio-démographiques générales et les charges spécifiques des villes-centres sont ensuite pondérées de façon distincte. Deux tiers du montant compensatoire total de la CCS, soit 183 millions de francs sur une dotation globale de 275 millions sont attribués à l'indemnisation des charges des domaines A à E. Le tiers restant, soit 92 millions de francs, est consacré à l'indemnisation des charges du domaine F (cf. figure 5.12).

**Pondération financière des indicateurs de la CCS (conformément aux calculs selon le modèle RPT)** *Figure 5.12*




Cette prise en considération et cette pondération distinctes permettent de tenir compte des charges des villes-centres dans une mesure particulière. Le canton de Zurich obtient ainsi près de 60 millions de francs en tout, dont plus de la moitié provient de la compensation des charges de ses deux villes-centres. Il en va de même pour le canton de Saint-Gall. Quant aux cantons de Berne et de Lucerne, la totalité des paiements compensatoires qu'ils obtiennent au titre de la CCS provient de la compensation des charges spécifiques des villes-centres (cf. tableau 5.15).

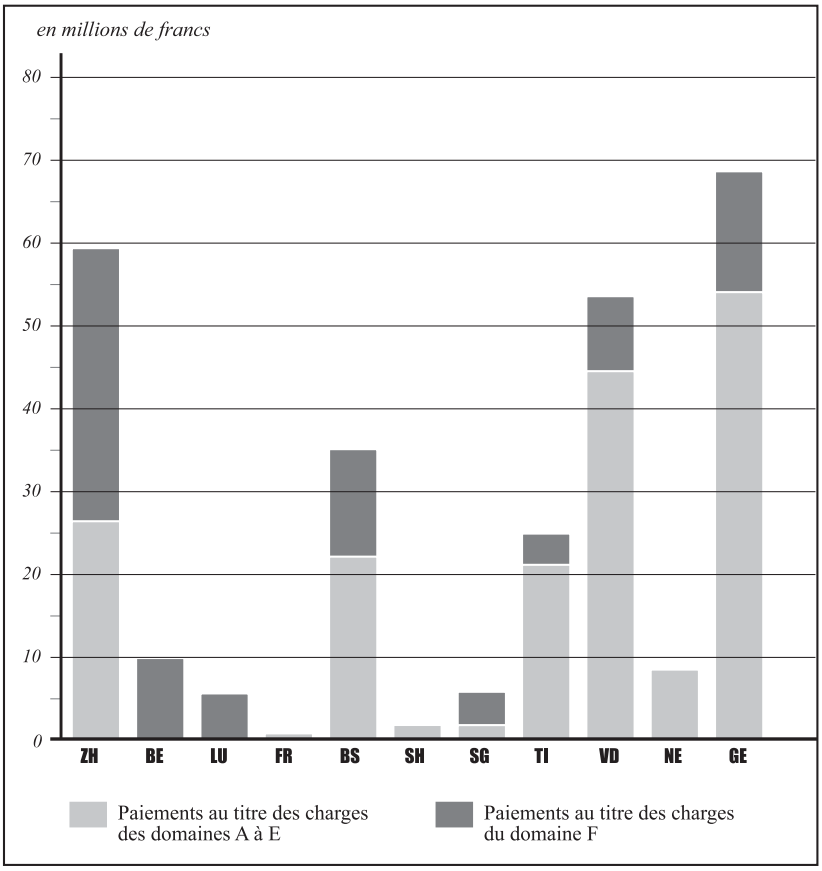
**Carte des paiements compensatoires au titre de la CCS**
(en millions de francs) *Figure 5.13*



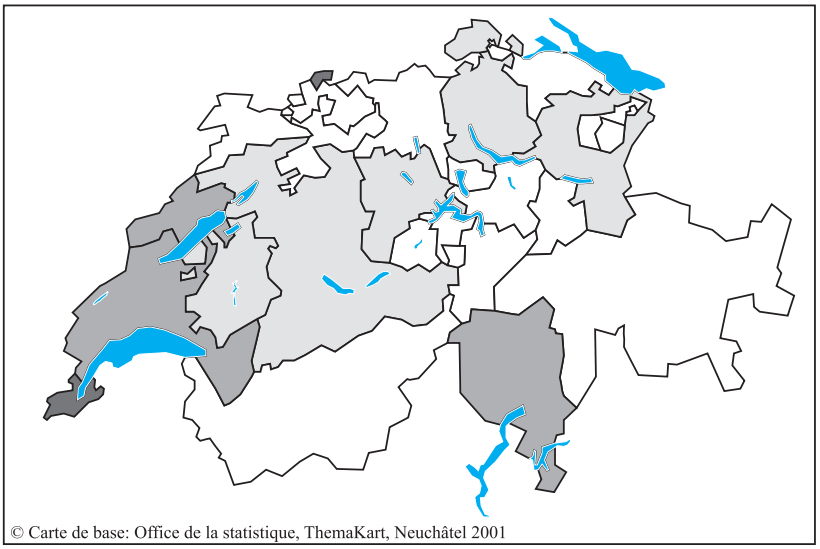
© Carte de base: Office de la statistique, ThemaKart, Neuchâtel 2001

Cantons ne recevant rien dans ce domaine particulier
Cantons recevant jusqu'à 10 millions de francs
Cantons recevant de 10 à 20 millions de francs
Cantons recevant plus de 20 millions de francs

**Diagramme des paiements compensatoires au titre de la CCS**
(en millions de francs) *Figure 5.14*



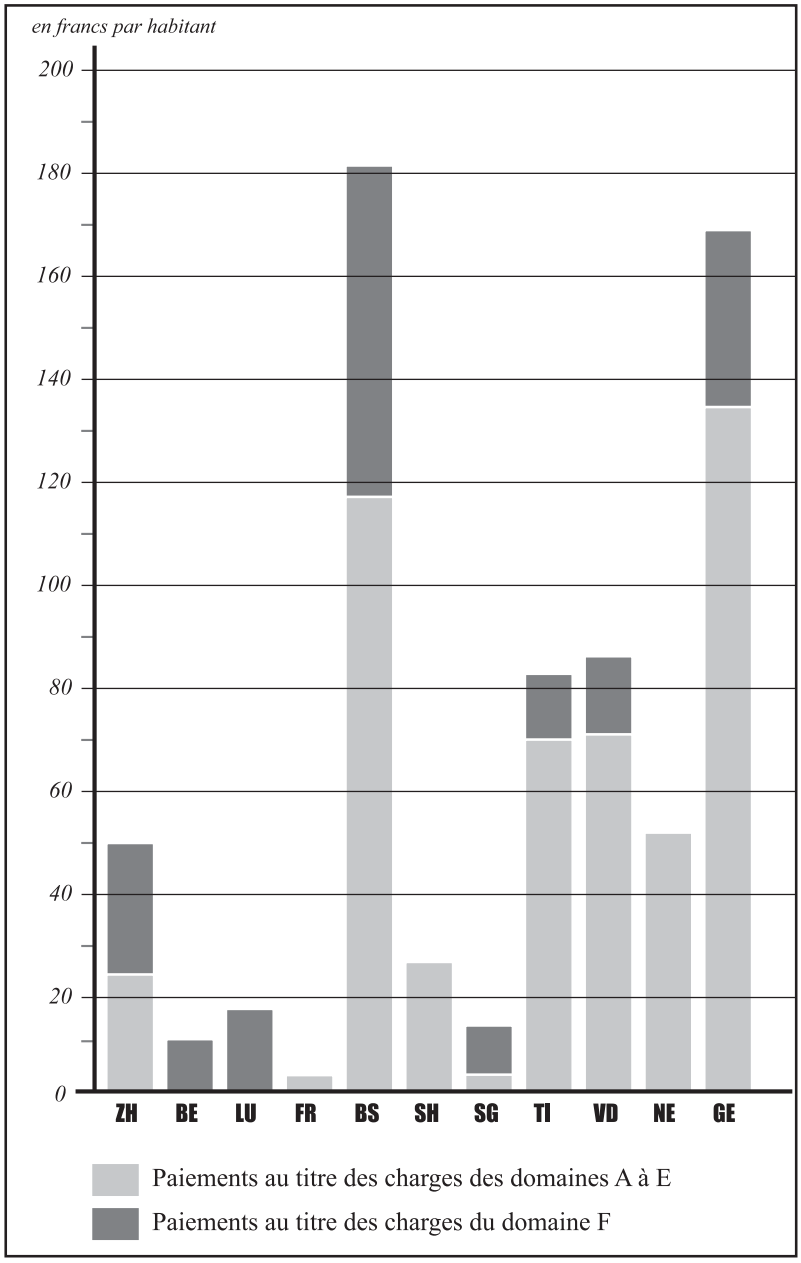
**Carte des paiements compensatoires au titre de la CCS**
(en francs par habitant) *Figure 5.15*



© Carte de base: Office de la statistique, ThemaKart, Neuchâtel 2001

Cantons ne recevant rien dans ce domaine particulier
Cantons recevant moins de 50 francs par habitant
Cantons recevant de 50 à 100 francs par habitant
Cantons revevant plus de 100 francs par habitant

**Diagramme des paiements compensatoires au titre de la CCS**
(en francs par habitant) *Figure 5.16*



**Récapitulation de la CCS** *Tableau 5.15*

| Cantons | Montants | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Domaine A à E, en francs | Domaine F, en francs | Total | |
| | | | en francs | en francs par habitant |
| ZH | 26 631 749 | 32 868 672 | 59 500 421 | 49 |
| BE | 0 | 9 899 850 | 9 899 850 | 10 |
| LU | 0 | 5 628 185 | 5 628 185 | 16 |
| UR | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SZ | 0 | 0 | 0 | 0 |
| OW | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NW | 0 | 0 | 0 | 0 |
| GL | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ZG | 0 | 0 | 0 | 0 |
| FR | 780 924 | 0 | 780 924 | 3 |
| SO | 0 | 0 | 0 | 0 |
| BS | 22 686 160 | 12 551 938 | 35 238 098 | 183 |
| BL | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SH | 1 878 716 | 0 | 1 878 716 | 26 |
| AR | 0 | 0 | 0 | 0 |
| AI | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SG | 1 724 001 | 4 122 933 | 5 846 934 | 13 |
| GR | 0 | 0 | 0 | 0 |
| AG | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TG | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TI | 21 561 842 | 3 563 100 | 25 124 942 | 83 |
| VD | 44 810 621 | 8 924 703 | 53 735 324 | 86 |
| VS | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NE | 8 515 749 | 0 | 8 515 749 | 51 |
| GE | 54 743 572 | 14 107 286 | 68 850 859 | 170 |
| JU | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Total** | **183 333 333** | **91 666 667** | **275 000 000** | **38** |

### 5.6.2.6 Travaux en vue du modèle définitif

Un modèle optimisé pourra vraisemblablement être présenté en 2005, étant donné que les statistiques nécessaires devraient être disponibles à ce moment-là.. Le modèle définitif bénéficiera de toute une série d'améliorations:

- les indicateurs du domaine A (pauvreté) seront remplacées par la statistique nationale de l'aide sociale, publiée par l'OFAS;
- le domaine C (intégration des étrangers) sera réexaminé sous l'angle d'éventuels chevauchements (subventionnement multiple) avec les travaux de la Commission fédérale des étrangers (CFE) relatifs à l'OIE, et sera adapté le cas échéant;

– une statistique nationale officielle sera disponible pour le domaine D (problèmes liés à la drogue);
– la nature et la détermination des charges du domaine F (villes-centres) feront l'objet d'examens approfondis, entrepris avec le concours de l'Office fédéral du développement territorial (ODT) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), ainsi que d'experts indépendants. Les premiers résultats de ces travaux sont attendus en 2003;
– enfin la pondération des indicateurs et la clé de répartition seront entièrement révisées. Il est prévu de pondérer les indicateurs en fonction de leur impact respectif sur les coûts. Une procédure uniforme sera mise au point pour tous les domaines, de façon à améliorer la lisibilité et la transparence de la CCS.

## 5.7 Cas de rigueur

Un changement radical de système tel que l'implique la RPT ne saurait s'effectuer sans entraîner ici ou là une modification notable des flux financiers entre la Confédération et les cantons, ou entre les cantons eux-mêmes. Ces modifications s'expliquent surtout par le passage de l'indice de capacité financière au nouvel indice des ressources, qui devient le pivot du nouveau système de péréquation. Dans certaines circonstances, le changement peut déboucher sur une configuration dans laquelle certains cantons à faible potentiel de ressources, qui profitent de la péréquation actuelle, obtiendront moins de moyens financiers sous le nouveau régime. Pour ces cantons, une telle perte peut représenter une charge considérable.

Le Conseil fédéral et les cantons ont donc conclu de la nécessité d'une compensation des cas de rigueur pour faciliter le passage au nouveau régime. Cette compensation peut être considérée comme le prix à payer pour la RPT ou comme un investissement, celui d'une partie des gains d'efficacité dans l'acceptabilité du projet.

Selon les modèles retenus dans le présent message, la somme nécessaire à la compensation des cas de rigueur serait de 430 millions de francs par an. Le Conseil fédéral juge cette dépense raisonnable par rapport au montant péréquatif global de la RPT, soit trois milliards de francs, d'autant plus que le cercle des bénéficiaires serait clairement délimité. Les seuls cantons bénéficiant de la compensation des cas de rigueur sont ceux qui ont un faible potentiel de ressources. Le montant de la compensation dépendra du potentiel de ressources du canton concerné. Les deux tiers de la compensation des cas de rigueur seront financés par la Confédération. Les cantons prendront en charge le tiers restant, la quote-part cantonale étant fixée en fonction du chiffre de la population de chaque canton.

Conçue comme une aide transitoire et temporaire, la compensation des cas de rigueur est soumise à diverses limitations. Il n'est ainsi pas prévu d'en relever le montant global après l'entrée en vigueur de la RPT. Cette compensation ne sera pas non adaptée au renchérissement, contrairement aux instruments proprement dits de la RPT. La somme mise à disposition perdra donc en valeur réelle. Après quatre ans, les Chambres fédérales examineront, sur la base d'un rapport d'efficacité, s'il convient de reconduire la compensation pour une nouvelle période. Les cantons dont l'indice des ressources aura dépassé dans l'intervalle la moyenne suisse de 100 points perdront leur droit à la compensation. Ceux qui seraient tombés en dessous du seuil de 100 points après l'entrée en vigueur de la RPT ne seront pas admis parmi

les bénéficiaires de la compensation des cas de rigueur, celle-ci n'étant censée amortir que le passage d'un système à l'autre. Le nombre des cantons bénéficiant de la compensation des cas de rigueur devrait donc diminuer au fil du temps.

Ces modalités visent à limiter la compensation des cas de rigueur non pas à un certain nombre d'années, mais du point de vue fonctionnel. D'une part, le nombre de cantons ayant droit à cette compensation diminuera progressivement et, d'autre part, la somme disponible se résorbera au cours des années.

**Bases juridiques de la compensation des cas de rigueur** *Tableau 5.16*

| Instrument de compensation/ objet de la réglementation | Bases juridiques | | |
|---|---|---|---|
| | Loi fédérale sur la péréquation financière | Arrêté fédéral | Ordonnance du Conseil fédéral |
| Principes | X | | |
| Critères généraux | X | | |
| Définition des critères | | | X |
| Dotation | | X | |
| Décision concernant la reconduction | | X (tous les quatre ans) | |

**Financement et versements au titre de la compensation des cas de rigueur** *Tableau 5.17*

| Cantons | Quote-part (en francs) | Montants obtenus | | Effet net | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | en francs | en francs par habitant | en francs | en francs par habitant |
| ZH | 24 089 800 | 0 | 0 | – 24 089 800 | – 20 |
| BE | 18 916 746 | 67 901 000 | 71 | 48 984 254 | 52 |
| LU | 6 835 000 | 0 | 0 | – 6 835 000 | – 20 |
| UR | 688 320 | 0 | 0 | – 688 320 | – 20 |
| SZ | 2 523 043 | 0 | 0 | – 2 523 043 | – 20 |
| OW | 636 377 | 10 930 000 | 342 | 10 293 623 | 322 |
| NW | 727 934 | 0 | 0 | – 727 934 | – 20 |
| GL | 762 908 | 3 785 000 | 99 | 3 022 092 | 79 |
| ZG | 1 932 892 | 0 | 0 | – 1 932 892 | – 20 |
| FR | 4 683 423 | 50 591 000 | 215 | 45 907 577 | 195 |
| SO | 4 814 793 | 0 | 0 | – 4 814 793 | – 20 |
| BS | 3 830 910 | 0 | 0 | – 3 830 910 | – 20 |
| BL | 5 088 408 | 0 | 0 | – 5 088 408 | – 20 |
| SH | 1 456 207 | 0 | 0 | – 1 456 207 | – 20 |
| AR | 1 063 351 | 27 635 000 | 518 | 26 571 649 | 498 |
| AI | 289 190 | 0 | 0 | – 289 190 | – 20 |
| SG | 8 878 788 | 19 707 000 | 44 | 10 828 212 | 24 |
| GR | 3 735 808 | 0 | 0 | – 3 735 808 | – 20 |
| AG | 10 690 189 | 6 516 000 | 12 | – 4 174 189 | – 8 |
| TG | 4 513 494 | 0 | 0 | – 4 513 494 | – 20 |
| TI | 6 051 399 | 0 | 0 | – 6 051 399 | – 20 |
| VD | 12 426 245 | 140 872 000 | 226 | 128 445 755 | 206 |
| VS | 5 406 258 | 0 | 0 | – 5 406 258 | – 20 |

| Cantons | Quote-part (en francs) | Montants obtenus | | Effet net | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | en francs | en francs par habitant | en francs | en francs par habitant |
| NE | 3 308 078 | 77 069 000 | 464 | 73 760 922 | 444 |
| GE | 8 047 925 | 0 | 0 | – 8 047 925 | – 20 |
| JU | 1 340 013 | 23 207 000 | 345 | 21 866 987 | 325 |
| **Total** | **142 737 500** | **428 213 000** | **60** | **285 475 500** | **40** |

## 5.8 Base constitutionnelle et révision totale de la loi concernant la péréquation financière

La base constitutionnelle de la péréquation financière actuellement en vigueur est l'art. 135 Cst.[68]. Or cet article ne répond en aucune manière aux exigences du nouveau système. L'al. 2, par exemple, est manifestement en contradiction avec la séparation qu'implique la RPT entre la fonction de redistribution et celle d'incitation. Il convient en outre que la Constitution énumère tous les objectifs majeurs de la péréquation financière. Le présent message propose donc un libellé entièrement nouveau de l'art. 135 (cf. ch. 6.5.1 et le projet d'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons).

La refonte fondamentale du système de péréquation exige aussi une révision totale de la loi concernant la péréquation financière. La nouvelle loi proposée comprend non seulement les divers instruments de la péréquation financière au niveau fédéral, mais aussi les dispositions concernant la collaboration intercantonale et la compensation des charges (cf. ch. 6.6 et le projet de loi fédérale sur la péréquation financière).

# 6 Partie spéciale

Le désenchevêtrement des tâches de même que les nouvelles formes de collaboration et de financement nécessitent une série de modifications constitutionnelles dans différents domaines. Ces modifications de la Constitution ont pour objectif d'assurer durablement une répartition pertinente des tâches entre la Confédération et les cantons et une réglementation adéquate du partage des compétences. Elles visent aussi à éliminer des incitations inopportunes et des redondances. Les modifications constitutionnelles toucheront les domaines suivants: la défense nationale (acquisition du matériel de l'armée), la formation, la recherche et la culture (formation spéciale, aides à la formation), l'environnement et l'aménagement du territoire (mensuration), les travaux publics et les transports (circulation routière, transports publics en agglomération urbaine), la sécurité sociale (prestations individuelles de l'AVS et de l'AI, prestations complémentaires, subventions de l'AI pour la construction et l'exploitation d'ateliers et de homes, soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées), droit pénal (exécution des peines et des mesures).

68 RS **101**

Les modifications proposées au niveau de la Constitution nécessiteront l'adaptation de nombreuses lois fédérales. Elles ne pourront déployer leurs effets que dans la mesure où les modifications nécessaires sont également opérées au niveau de la loi. Aussi les répercussions financières de la RPT, tant au niveau de la Confédération que dans les cantons, ont-elles été calculées en admettant que tous les éléments de la réforme soient mis en œuvre, y compris ceux qui n'exigent pas une modification de la Constitution et qui seront présentés dans le second message.

Le chapitre 6 expose les modifications proposées dans les différents domaines de compétence, ainsi que les modifications de la Constitution qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les principes généraux de la refonte du fédéralisme. Il présente les changements aux niveaux constitutionnel et légal (ch. 6.1 et 6.2), les réformes en cours ou projetées qui sont compatibles avec la RPT (ch. 6.3) et les domaines qui ont été exclus de la RPT (ch. 6.4) et commente toutes les modifications constitutionnelles (ch. 6.5) ainsi que la révision totale de la loi fédérale sur la péréquation financière (ch. 6.6). Sous ch. 6.1 figurent par ailleurs les résultats de la procédure de consultation dans les différents domaines concernés.

## 6.1 Modifications de la Constitution dans les différents domaines

Les différents domaines sont présentés dans le même ordre que dans la Constitution.

### 6.1.1 Défense nationale – organisation, instruction et équipement de l'armée

#### 6.1.1.1 Situation de départ

La défense militaire nationale fait partie des compétences classiques de la Confédération. La part des attributions des cantons est fixée dans la Constitution. Il s'agit principalement de mesures d'exécution comportant une marge de manœuvre limitée. La réalisation future de ces attributions dépendra de la doctrine et de la structure de l'armée, de son concept logistique ainsi que de la conception de l'engagement et de l'instruction.

Le Conseil fédéral est d'avis que la responsabilité des cantons pour l'armée de milice doit être maintenue pour des motifs d'ordre politique. Pour cette raison, il ne veut pas transférer l'ensemble des compétences en matière de défense nationale à la Confédération.

Le type et l'étendue des attributions des cantons seront esquissés dans le plan directeur Armée XXI avec la participation des cantons. Les détails seront réglés dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et dans les accords sur les prestations entre la Confédération et les cantons.

Nous proposons un désenchevêtrement partiel au travers d'une nouvelle délimitation des compétences dans le domaine logistique.

#### 6.1.1.2 Résultats de la procédure de consultation

La seule organisation consultée qui a refusé la solution proposée a été le «Groupe de travail pour une armée de milice efficace et assurant la paix» (GAME). Celui-ci estime que ce sujet soulève une question politique de principe, la coresponsabilité des cantons pour la défense nationale. L'organisation estime que les cantons ne peuvent pas en être exclus.

Le Conseil fédéral souligne que la centralisation recherchée dans le domaine de la logistique n'exclut en aucune manière la responsabilité partagée par les cantons dans le domaine de la défense nationale. Il s'agit davantage d'une mesure nécessaire du point de vue de la gestion, afin d'utiliser au mieux les deniers de l'Etat.

#### 6.1.1.3 La nouvelle solution

La responsabilité en matière d'exécution dans le domaine logistique (équipement personnel, autre matériel de l'armée) devient la compétence exclusive de la Confédération. Cette dernière s'occupe entièrement de l'acquisition, de l'entretien et du remplacement de l'équipement personnel. La gestion centralisée du matériel de l'armée et de l'équipement personnel est une nécessité économique dans une armée dont les effectifs ont été fortement réduits. Du point de vue politique, la centralisation demandée ne modifie rien. Dans le domaine de la défense nationale, les cantons continuent à assumer une responsabilité adéquate.

#### 6.1.1.4 Modification de la Constitution

*Art. 60 Cst. Organisation, instruction et équipement de l'armée*: la suppression des compétences cantonales en matière d'acquisition, d'entretien et de remplacement de l'équipement personnel exige une modification de l'art. 60, al. 2, Cst. (cf. à ce sujet les commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

La compétence exclusive de la Confédération dans le domaine de l'acquisition de l'équipement personnel exige une révision partielle de la loi fédérale du 3 février 1995[69] sur l'armée et l'administration militaire (LAAM).

D'autres questions de délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons seront traitées dans le Plan directeur Armée XXI et le projet attenant de révision de la législation militaire. Le Conseil fédéral a adopté ces projets le 24 octobre 2001.

69 RS **510.10**

### 6.1.2 Formation, recherche et culture

#### 6.1.2.1 Formation spéciale

##### 6.1.2.1.1 Situation de départ

La formation spéciale est destinée aux enfants et aux adolescents qui, par suite d'un handicap, ne peuvent pas suivre l'école primaire ou desquels on ne peut attendre qu'ils la suivent. Elle inclut également des prestations de pédagogie curative au niveau préscolaire, des mesures de nature pédago-thérapeutiques, ainsi que des offres d'hébergement, de repas et de transport.

Les prestations de l'assurance-invalidité comprennent des prestations individuelles aux enfants handicapés qui sont fournies de la naissance jusqu'à l'âge de 20 ans révolus, et des prestations collectives destinées aux institutions chargées d'assurer la formation spéciale. Dans ce dernier domaine, l'assurance-invalidité participe actuellement à raison de 50 % aux frais des écoles spéciales. Toutefois, lorsque des enfants handicapés sont envoyés à l'école primaire dans un souci de les intégrer, l'AI ne dispose à l'heure actuelle pas de base légale lui permettant de participer à ces frais supplémentaires de pédagogie curative.

Les prestations individuelles sont réglementées à l'art. 19 de la loi du 19 juin 1959[70] sur l'assurance-invalidité (LAI). Les dépenses de l'AI pour les prestations individuelles se sont élevées à 290 millions de francs en 1999. Pour un nombre relativement important d'enfants qui présentent des troubles du comportement, mais qui ne sont pas considérés comme nécessitant une formation spéciale, l'AI ne prend pas en charge les coûts d'une formation spéciale. Pour cette raison, les cantons (y compris les communes) et la Confédération prennent en charge les coûts pour les enfants qui présentent des troubles du comportement et qui nécessitent un suivi social ainsi que pour les enfants ayant commis des actes punissables.

Les prestations collectives de l'AI pour la formation spéciale comprennent des subventions pour la construction (art. 73, al. 1, LAI) d'une part, et des subventions aux frais d'exploitation (art. 73, al. 2, let. a, LAI) d'autre part. En 1999, l'AI a versé des subventions pour la construction d'un montant de 21 millions de francs et des subventions aux frais d'exploitation à hauteur de 315 millions de francs.

Ainsi, contrairement au principe de l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique, l'AI intervient dans un secteur de l'éducation avec des réglementations strictes et des standards élevés en matière de prestations.

##### 6.1.2.1.2 Résultats de la procédure de consultation

Dix-sept sur 26 cantons ont approuvé le transfert des compétences aux cantons dans le domaine de la formation spéciale. Ils estiment que ce type de formation n'est pas mis en danger par ce changement. Quatre cantons (Berne, Fribourg, Argovie et le Tessin) ont critiqué le principe même de cette réforme. Le PRD, l'UDC et l'Union patronale suisse ont en principe approuvé ce transfert de compétences aux cantons, tandis que le PS, les organisations de travailleurs (CSC, USS, FSE) et un nombre important d'organisations sociales ont refusé la nouvelle réglementation. Ces orga-

70 RS **831.20**

nisations craignent un recul massif des prestations et estiment que seule une solution unique pour l'ensemble du pays permet de garantir un droit identique à des prestations.

Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas de risque de voir diminuer les prestations sociales. Il comprend toutefois qu'il existe un besoin de sécurité juridique accrue. Pour cette raison, il propose d'insérer le droit à des prestations dans la Constitution.

#### 6.1.2.1.3 La nouvelle solution

L'AI se retire de la formation spéciale. La responsabilité dans ce domaine, y compris le financement, est transférée aux cantons qui sont tenus de collaborer entre eux et de prévoir une compensation des charges. Le droit individuel à une formation spéciale de la part des cantons est introduite dans la Constitution.

Les cantons financent entièrement la formation spéciale, soit à la fois les prestations individuelles et collectives en faveur des enfants et des adolescents souffrant d'un handicap ou des institutions correspondantes. La séparation actuelle, souvent artificielle, entre les personnes ayant droit à des prestations de l'AI et celles qui ne peuvent pas en exiger est abandonnée. Il est ainsi possible de mettre en œuvre la politique d'intégration qui vise à encourager et à scolariser les adolescents handicapés. Les cantons assument ainsi la responsabilité de l'ensemble des prestations, depuis la pédagogie curative préscolaire jusqu'à la fin de la formation spéciale. Cette solution permet de libérer les cantons de leur obligation actuelle de participer au financement de ces mesures en ne disposant que d'un droit de décision limité.

En accordant une autonomie intégrale aux cantons dans le domaine scolaire, à la fois par rapport à la matière et par rapport au financement, il est aussi possible de gérer plus efficacement les mesures en faveur des handicapés du point de vue de la conception et de l'organisation. La planification et la réalisation de concepts intégrés pour l'encouragement des enfants et des adolescents handicapés devient plus facile. En donnant aux cantons à la fois la compétence de prendre des mesures dans ce domaine et de les financer, il est possible de limiter les problèmes de compétences qui se sont manifestés par le passé. Il est possible de prévoir des simplifications et d'éviter des redondances. La transparence augmente en raison d'une réduction du nombre des services à qui s'adresser. Les parents, les associations de parents et les organisations des personnes handicapées auront plus facilement accès aux services responsables de l'exécution des mesures dans le domaine de la formation spéciale.

Les cantons devront toutefois assumer des charges supplémentaires et augmenter leur engagement financier par rapport à la situation actuelle. Ces changements concernent à la fois les prestations individuelles (écolage, coûts des repas, mesures pédago-thérapeutiques, frais de transports) et les prestations collectives (subventions pour la construction et les équipements, subventions aux frais d'exploitation). En outre, ils devront prendre des mesures d'ordre juridique et organisationnelles. En reprenant intégralement la responsabilité financière et matérielle de la formation spéciale, les cantons ne devront cependant compléter leur catalogue de tâches que dans certains domaines restreints. Quelques cantons devront adopter les bases légales nécessaires pour la formation spéciale des enfants handicapés entre la naissance et le jardin d'enfants (mesures de pédagogie curative préscolaire) ou les adapter. Dans

d'autres domaines, il faudra modifier ou compléter les dispositions légales existantes.

Il faut encore préciser que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) – en partie avec la collaboration de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) – devra assumer un nombre de tâches plus important dans sa fonction de conférence cantonale dans le domaine des services. Elle devra par exemple développer les détails de la collaboration bilatérale, régionale et suisse sur la base de la convention-cadre intercantonale, afin d'assurer une offre de formation optimale du point de vue financier, conceptuel et thérapeutique. La convention intercantonale relative aux institutions jouera un rôle important dans ce contexte, en particulier en matière de compensation des déficits éventuels.

#### 6.1.2.1.4 Modification de la Constitution

*Art. 62 Cst. Instruction publique*: le nouvel al. 3 prévoit que, comme l'enseignement de base, les cantons doivent assurer une formation spéciale suffisante à tous les enfants et adolescents handicapés jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. Cette disposition garantit à tous les enfants et adolescents handicapés un droit individuel à une formation spéciale afin de les encourager et de les former de manière optimale (cf. explications sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.2.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

La formation spéciale ne fera pas l'objet d'un deuxième message, car la nouvelle disposition constitutionnelle prévoit que ce domaine sera de la compétence exclusive des cantons. Il n'est pas nécessaire de prévoir une loi-cadre fédérale, car ils s'est avéré qu'un tel acte n'était pas non plus nécessaire dans les autres domaines de l'instruction publique qui se fondent sur la même base constitutionnelle.

### 6.1.2.2 Aides à la formation

#### 6.1.2.2.1 Situation de départ

Le versement d'aides à la formation (bourses d'études et prêts) vise à promouvoir l'égalité des chances. Les aides à la formation doivent contribuer à permettre à des adolescents et à des adultes de fréquenter des écoles supérieures et de suivre des cycles de formation (formation professionnelle, perfectionnement professionnel, école secondaire, université, etc.), indépendamment de leur situation financière.

Les bourses d'études sont en principe du ressort des cantons. Chaque canton dispose de sa propre réglementation dans ce domaine. L'article constitutionnel concernant les bourses d'études, qui a été adopté en 1964, permet à la Confédération d'accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en matière de bourses d'études et d'autres aides à la formation, tout en garantissant l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique. Le système des subventions est axé sur les coûts. Les dépenses pour des bourses d'études et (depuis 1999) également les pertes d'intérêts résultant de prêts accordés sont imputables. L'harmonisation recherchée pour l'ensemble

du pays n'a pu être réalisée que partiellement et les réglementations cantonales relatives aux bourses d'études présentent des disparités parfois importantes. De son propre chef, la Confédération accorde également des bouses d'études à des étrangers étudiant en Suisse et, à titre subsidiaire par rapport aux aides cantonales, aux étudiants auprès des EPF.

#### 6.1.2.2.2 Résultats de la procédure de consultation

Une large majorité des organisations consultées est en faveur d'un désenchevêtrement partiel. Le PS, l'USS et la FSE, ainsi que quelques autres organismes consultés ont refusé tout retrait de la Confédération du domaine des bourses d'études. Ils estiment qu'il est nécessaire que le financement de toutes les aides à la formation continue à être assuré ensemble par la Confédération et les cantons. Ils demandent que la Confédération définisse des critères-cadres pour tous les niveaux, estimant que cette mesure pourrait contribuer de manière significative à harmoniser des réglementations cantonales relatives aux bourses d'études et qu'il est urgent de réaliser cette réforme.

Le Conseil fédéral précise que le désenchevêtrement partiel prévu permettra de tenir compte d'un élément critiqué lors de la procédure de consultation, sans pour autant violer le principe de subsidiarité.

#### 6.1.2.2.3 La nouvelle solution

Il est proposé de désenchevêtrer partiellement ce domaine:

- Les aides à la formation dans l'enseignement tertiaire continuent à être prises en charge conjointement par la Confédération et les cantons.
- En vertu de la souveraineté des cantons dans le domaine de la formation, les aides à la formation versées jusqu'au degré secondaire II sont en revanche du ressort exclusif des cantons; une réglementation n'est pas nécessaire au niveau fédéral. La Confédération ne participe plus au financement de ces aides.
- Il faut appliquer le principe que chaque canton doit assumer les frais de ses propres étudiants (pour les nouveaux étudiants c'est le principe du domicile légal au moment de l'obtention de la maturité qui s'applique). Si un canton verse des contributions pour les frais d'un étudiant dans le cadre de la Convention intercantonale sur les universités (CIU), il doit également couvrir les éventuelles aides à la formation. Cette réglementation est valable pour l'ensemble de l'enseignement tertiaire (universités, EPF, écoles professionnelles supérieures et hautes écoles spécialisées).
- La Confédération adopte une loi-cadre sur l'enseignement tertiaire qui définit en particulier les exigences minimales pour l'obtention d'aides à la formation.
- Les cantons renforcent l'harmonisation des bourses d'études à l'échelle suisse en adoptant une convention intercantonale qui est en accord avec la future loi-cadre de la Confédération.

L'accès à une formation supérieure et la mobilité des étudiants sont aussi des sujets intéressant l'ensemble de notre pays. Pour cette raison, une participation de la Confédération reste justifiée et il faut la maintenir en parallèle avec l'aide aux universités. Les cantons pourront décider librement, sur la base de normes minimales harmonisées contenues dans une convention intercantonale, s'ils veulent continuer à verser des bourses d'études ou accorder d'autres aides à la formation, par exemple sous la forme d'un prêt, jusqu'au niveau secondaire II.

La suppression des bourses d'études subsidiaires qui sont versées au travers des EPF est logique en raison de l'harmonisation recherchée au niveau des cantons. En vertu de ses attributions en matière de politique étrangère, la Confédération reste cependant seule compétente pour accorder des bourses d'études à des étudiants étrangers qui viennent faire leurs études en Suisse.

#### 6.1.2.2.4 Modification de la Constitution

*Art. 66 Cst. Aides à la formation:* cette disposition modifiée prévoit à l'al. 1 que la Confédération peut accorder des contributions aux cantons pour l'octroi d'aides à la formation destinées aux étudiants des hautes écoles et autres établissements d'enseignement supérieur. Elle encourage l'harmonisation intercantonale de ces aides à la formation (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.2.2.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

La Confédération adopte une nouvelle loi-cadre pour l'enseignement tertiaire, qui arrête les principes de l'encouragement de l'harmonisation intercantonale. Par ailleurs, elle peut en particulier prévoir certaines exigences minimales pour l'octroi d'aides à la formation. Dans la mesure du possible, les contributions de la Confédération seront versées aux cantons sous la forme d'un forfait.

### 6.1.3 Environnement et aménagement du territoire

### 6.1.3.1 Mensuration

#### 6.1.3.1.1 Situation de départ

La Confédération participe à la mensuration officielle[71] depuis 1912. Il était prévu que la mensuration officielle s'applique à l'ensemble de la Suisse, ce qui n'est pas encore réalisé, en particulier dans certaines régions de montagne et dans certaines parties du plateau. Avec l'augmentation du poids économique du marché immobilier, la mensuration officielle gagne cependant en importance en contribuant à assurer la propriété foncière et en fournissant des informations de base dans le domaine foncier.

Jusqu'en 1997, un mandat de mensuration faisait l'objet d'un examen qui pouvait impliquer jusqu'à quatre services séparés. Le principe de la séparation entre la

[71] La base légale se trouve à l'art. 950 CC. L'art. 39 du titre final du CC prévoit que les frais de la mensuration du sol sont supportés en majeure partie par la Confédération

conduite stratégique et la conduite opérationnelle était violé: si la Confédération voulait accomplir correctement ses tâches selon ses obligations de l'époque, elle devait intervenir au niveau des tâches essentielles des cantons. Afin de trouver une solution rapide aux problèmes mentionnés, l'ordonnance du 18 novembre 1992[72] sur la mensuration officielle a été révisée sur certains points au début de l'année 1998. A la même occasion, la Confédération a introduit une nouvelle forme de collaboration avec les cantons qui se base sur des mandats et des accords de prestations.

Cette nouvelle réglementation de la mensuration officielle a également permis d'élargir les domaines des tâches, afin d'assurer la mise à disposition de données de base qui constituent une véritable administration officielle du sol (saisie, mise à jour, gestion et fourniture des données). Dans ce contexte, les modèles de données des différents domaines de tâches des collectivités ainsi que les valeurs de référence de l'administration du sol doivent être coordonnées entre les divers intervenants et fixées de manière contraignante[73].

#### 6.1.3.1.2 Résultats de la procédure de consultation

Les cantons de Fribourg et de Neuchâtel, le PS, la FSE et la Conférence des offices cantonaux de mensuration ont demandé un engagement renforcé de la part de la Confédération, craignant que l'objectif d'une mensuration couvrant l'ensemble du pays, ainsi que les réformes de la mensuration officielle commencées en 1993, subissent des retards supplémentaires. L'UDC a demandé la suppression de l'office de mensuration. Elle estime que la conduite stratégique dans ce domaine peut être assumée par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire ou par l'OFEFP, sans occasionner d'importantes charges supplémentaires.

La nouvelle disposition constitutionnelle qui est proposée tient compte de ces critiques. L'art. 75*a* crée la base constitutionnelle pour une mensuration de l'ensemble du territoire suisse. La Conférence des offices cantonaux de mensuration appuie ce nouvel article.

En raison de l'importance croissante de la mensuration, la suppression de la Direction fédérale des mensurations cadastrales ne permettrait pas de réaliser des économies au niveau du personnel, car les effectifs actuels ne suffisent déjà plus pour accomplir les tâches courantes et les nouvelles missions.

#### 6.1.3.1.3 La nouvelle solution

Le domaine de la mensuration officielle demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Il faut cependant éliminer les redondances décrites ci-dessus, ainsi que les lourdeurs administratives et l'enchevêtrement des compétences qui en découlent, et les remplacer par de nouvelles formes de collaboration et de fi-

72 RS **211.432.2**

73 Le modèle des données décrit les données qu'il faut saisir, leur structure, ainsi que les rapports entre elles. Actuellement, plusieurs catalogues de données sont tenus pour un même territoire, ainsi que des catalogues de données qui sont dépassés, qui n'ont parfois pas été mis à jour et qui ne sont pas compatibles entre eux.

nancement. L'administration officielle du sol doit compléter la mensuration officielle et s'occuper de tâches distinctes.

Par conséquent, nous proposons de réaliser une première étape en adoptant une nouvelle disposition constitutionnelle qui doit servir de base pour la mensuration[74].

#### 6.1.3.1.4 Modification de la Constitution

*Art. 75a Cst. Mensuration*: le nouvel article décrit les tâches essentielles de la mensuration. Il prévoit que la Confédération est seule responsable de la mensuration nationale proprement dite. Dans le domaine de la mensuration officielle, elle édicte des prescriptions dans ce domaine qui concernent le sol et en particulier le registre foncier. Dans l'intérêt d'une coordination nationale des informations officielles, la Confédération peut également prévoir des prescriptions (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.3.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

Il est proposé d'adopter une loi sur la mensuration qui sera basée sur la délimitation des compétences suivante:

- La Confédération définit les objectifs et les principes, ainsi que l'offre de base, de la mensuration officielle et en assure la coordination. Elle verse des contributions en fonction de ses intérêts qu'elle exprime en définissant l'offre de base.
- La mensuration nationale, qui comprend la saisie géodésique et topographique du sol ainsi que la cartographie[75], est du domaine de la Confédération et continuera à être assurée par l'Office fédéral de topographie.
- Les cantons sont entièrement responsables du domaine opérationnel de la mensuration officielle. Ils peuvent élargir l'offre de base en fonction de leurs besoins. Ils sont libres d'accomplir leurs tâches de manière autonome ou de faire appel à des prestations de la part de la Confédération, contre rémunération.

Les bases juridiques qui se trouvent actuellement dans plusieurs actes législatifs différents[76] seront ainsi remplacées par une base légale autonome.

74 La notion générale de «mensuration» comprend la mensuration cadastrale et officielle, l'administration officielle du sol ainsi que la topographie nationale.

75 La mensuration géodésique définit un système unique pour les coordonnées et les altitudes dans l'ensemble de la Suisse. Il est mis à jour en permanence et est à la disposition du public. Cette tâche peut être accomplie en offrant un réseau de points avec des positions et des altitudes qui sont fixes ou par un service de mensuration permanent par satellites qui gagne de plus en plus d'importance. La mensuration topographique est la mensuration de la forme et de la couverture du sol en Suisse et dans les régions limitrophes. Elle est mise à disposition sous la forme de cartes imprimées, mais également au moyen de données qui forment la base pour des systèmes numériques d'information géographique. La cartographie en Suisse comprend des cartes aux échelles de 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000, 1:200 000, 1:500 000 et 1:1 000 000.

76 Exemples de bases juridiques pour la mensuration officielle: CC, arrêté fédéral du 20 mars 1992 concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle (RS **211.432.27**) ainsi que l'ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle déjà citée.

### 6.1.4 Travaux publics et transports

#### 6.1.4.1 Routes nationales

##### 6.1.4.1.1 Situation de départ

Les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour l'ensemble de la Suisse sont déclarées routes nationales par l'Assemblée fédérale (art. 1 de la loi sur les routes nationales). Le réseau décidé par le Parlement a une étendue de 1856 km et sa construction aura coûté 65 milliards de francs environ en termes nominaux. A la fin de l'année 1999, 1642 km, soit 88,5 % de ce réseau étaient en service et 98 km étaient en cours de construction.

Les tronçons manquants seront construits dans les 15 prochaines années. Par ailleurs, l'ensemble de cet ouvrage doit être exploité et entretenu de manière adéquate et adaptée au développement du trafic, ce qui constitue une tâche permanente.

Selon l'art. 83 Cst., la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales sont une tâche commune de la Confédération et des cantons. La Confédération exerce la haute surveillance et fournit une participation financière; sous réserve des compétences de la Confédération, les routes nationales sont toutefois soumises à la souveraineté des cantons. Les subventions fédérales sont échelonnées en fonction de la charge que ces routes représentent pour les cantons, de leur intérêt et de leur capacité financière. La Confédération participe à raison de 50 à 97 % aux frais de construction (en 1999, la moyenne a été de 88 %) et à raison de 80 à 97 % aux frais d'entretien (en 1999, la moyenne a été de 88 %). La Confédération participe aux frais d'exploitation à raison de 40 à 95 % des coûts imputables (en 1999 la moyenne était de 67 %). En 1999, les dépenses se sont élevées à 1491 millions de francs pour la construction, à 417 millions de francs pour l'entretien et à 106 millions pour l'exploitation.

##### 6.1.4.1.2 Résultats de la procédure de consultation

La compétence intégrale de la Confédération qui est proposée a été approuvée par une majorité des organisations consultées. Les fédérations routières craignent cependant des retards dans la construction du réseau routier national restant. Les cantons ont approuvé la nouvelle solution dans son principe, mais ont demandé des précisions et des corrections concernant le texte constitutionnel proposé et désirent que les effets sur le réseau routier global soient pris en considération de manière adéquate.

Le texte constitutionnel actuel tient compte de ces remarques. Elles seront également prises en considération lors de la mise en œuvre de ce projet.

##### 6.1.4.1.3 La nouvelle solution

Vu l'état avancé des travaux, la construction des tronçons restants du réseau routier national reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. Ce principe fera l'objet d'une disposition transitoire dans la Constitution. L'extension du réseau des routes nationales et son élargissement par l'intégration de nouveaux tracés sera

de la compétence exclusive de la Confédération qui devra non seulement assumer cette tâche, mais également en assurer le financement.

L'exploitation et l'entretien seront également de la compétence exclusive de la Confédération. Cette dernière devra assurer l'exécution et le financement de cette tâche partielle. Elle pourra la déléguer à des tiers, des organismes publics, privés ou mixtes pouvant entrer en ligne de compte.

#### 6.1.4.1.4 Modification de la Constitution

*Art. 83 Cst. Routes nationales*: l'al. 2 fixe la compétence exclusive de la Confédération pour la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales. La Confédération est expressément autorisée à déléguer, entièrement ou partiellement, ces tâches à des organismes publics, privés ou mixtes (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

Une disposition transitoire ad art. 83 Cst. réglementera les compétences et les participations financières de la Confédération et des cantons dans le cadre des travaux concernant le réseau routier national selon l'arrêté fédéral du 21 juin 1960. Cette réglementation sera la même que celle qui est actuellement en vigueur (cf. commentaires sous ch. 6.5.2, art. 197, ch. 2, Cst.).

#### 6.1.4.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

La nouvelle répartition des tâches dans le domaine des routes nationales entraînera des modifications de la loi du 8 mars 1960[77] sur les routes nationales (LRN) et de la loi fédérale du 22 mars 1985[78]. concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin) Du point de vue matériel, une série de questions complexes se pose. Ces problèmes font déjà l'objet d'un examen sous l'égide de l'Office fédéral des routes en vue du deuxième message relatif à la RPT. Nous mentionnerons en particulier la question de la propriété, de la responsabilité, les questions qui se posent en rapport avec l'octroi de mandats à des organismes publics, privés ou mixtes pour l'exploitation et l'entretien des routes, ainsi que les questions auxquelles il faut trouver une solution dans le domaine du pilotage de la gestion.

### 6.1.4.2 Routes principales

#### 6.1.4.2.1 Situation de départ

Certaines routes cantonales forment un réseau d'importance nationale, voire internationale. Ce réseau long de 2300 km environ est défini par le Conseil fédéral. Il attribue, par le biais de programmes pluriannuels, les moyens financiers. Chaque projet ayant atteint le stade de la réalisation doit encore faire l'objet d'un engagement financier. Les subventions se limitent aux nouvelles constructions et aux extensions;

77 RS **725.11**
78 RS **725.116.2**

l'entretien et l'exploitation incombent aux cantons. Les taux de subventions sont échelonnés en fonction de l'intérêt des cantons, de la capacité financière, des charges routières et des coûts des projets de construction. Ils varient entre 40 et 75 % pour les routes du Jura et des Alpes, et entre 15 et 60 % pour les routes de plaine. Deux tiers des crédits annuels sont attribués à de grands projets, le solde étant réparti entre une multitude de petits projets. En 1999, les dépenses de la Confédération se sont élevées à 205 millions dans ce domaine.

#### 6.1.4.2.2 Résultats de la procédure de consultation

La nouvelle solution proposée a été favorablement accueillie par la majorité des milieux consultés. Plusieurs cantons ont toutefois demandé l'adoption de mesures pour garantir un engagement adéquat de la Confédération. Pour les futurs travaux concernant la concrétisation des normes constitutionnelles dans le cadre du 2e message relatif à la RPT, ces cantons désirent aussi qu'une distinction claire soit faite entre les «projets posant des problèmes de financement» et les «autres projets».

#### 6.1.4.2.3 La nouvelle solution

La nouvelle solution prévoit un désenchevêtrement partiel:

- Projets courants: cette tâche est confiée aux cantons. Ceux-ci obtiennent les moyens financiers nécessaires pour l'accomplir sous la forme de subventions globales calculées en vertu d'un indice structurel pondéré «longueur des routes principales» qu'il faudra encore élaborer. Les cantons pourront utiliser ces fonds à la fois pour la construction, l'exploitation et l'entretien, ce changement exigeant une modification de la Constitution.
- Projets importants: cette catégorie comprend les projets posant des problèmes de financement, que les cantons ne peuvent pas réaliser par leurs propres moyens. Pour cette raison, les projets importants restent une tâche commune. La Confédération pilote l'utilisation des moyens financiers à l'aide de programmes.

#### 6.1.4.2.4 Modification de la Constitution

*Art. 86 Cst. Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation*: la nouvelle réglementation du financement des routes principales nécessite la modification de l'al. 3, let. c, afin que les contributions de la Confédération puissent également être affectées à l'exploitation et à l'entretien des routes principales (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.4.2.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

La nouvelle solution entraînera plusieurs modifications de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin). Pour chacune des deux catégories «projets courants» et «projets posant des problè-

mes de financement», il faudra définir le domaine d'application, le régime des contributions, les instruments pour le pilotage financier et la planification financière, ainsi que les compétences de l'autorité fédérale. Les travaux de concrétisation des normes constitutionnelles dans le domaine des routes principales ont également débuté sous la direction de l'Office fédéral des routes, en vue du second message relatif à la RPT.

### 6.1.4.3 Autres domaines concernés par le financement spécial «circulation routière»

#### 6.1.4.3.1 Situation de départ

Ces domaines servent généralement à soutenir les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches au niveau de l'infrastructure «routière». Le soutien est accordé sous la forme de subventions destinées au financement de mesures techniques pour certaines catégories de projets, telles que la rénovation de passages à niveau, la protection contre des catastrophes naturelles, etc. En dehors de ces cas, les cantons touchent des subventions destinées à des mesures autres que techniques et qui sont à leur libre disposition dans le cadre des affectations prévues pour l'impôt sur les huiles minérales.

– Contributions destinées au financement de mesures techniques:

  Il s'agit de subventions. Pour la rénovation de passages à niveau ou les mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic, le taux des contributions de la Confédération se situe entre 40 et 90 % des frais imputables. Ces taux sont fixés en tenant compte de la capacité financière des intéressés et du coût de la mesure adoptée (art. 19 LUMin). Les moyens financiers sont alloués dans le cadre de programmes d'investissements pluriannuels. Dans les autres domaines, le taux de contribution est calculé en fonction de la loi spéciale correspondante (loi sur la protection de l'environnement pour les mesures destinées à protéger l'environnement qui concernent le trafic routier, loi sur la protection de la nature et du paysage pour les mesures destinées à protéger le paysage dans le domaine des routes, loi sur les forêts et loi sur l'aménagement des cours d'eau).

– Contributions destinées à des mesures autres que techniques:

  La part des contributions destinée à des mesures autres que techniques correspond à 12 % au moins du produit de l'impôt sur les huiles minérales destiné aux routes. Depuis plusieurs années, elle est augmentée au moyen de contributions extraordinaires d'un montant de près de 80 millions de francs et s'est élevée au total à 515 millions de francs en 1999. Elle est répartie entre les catégories «participation générale et péréquation financière» (94 %), et «cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et cantons dépourvus de routes nationales» (6 %).

#### 6.1.4.3.2 Résultats de la procédure de consultation

La majorité des participants à la procédure de consultation ont favorablement accueilli les nouvelles solutions proposées. Certains cantons craignent cependant que la Confédération puisse réduire ses engagements financiers avec le désenchevêtrement partiel prévu. Ils ont demandé que la part minimale des cantons sur les recettes de l'impôt sur les huiles minérales, qui est actuellement de 12 %, soit maintenue. Les propositions concernant certains projets pouvant donner droit à des subventions (p. ex. les passages à niveau, la protection du paysage) ont également donné lieu à quelques controverses, de même que le nouveau calcul des «contributions ordinaires».

Le Conseil fédéral tiendra compte, dans la mesure du possible, des demandes formulées lors de la procédure de consultation lorsqu'il préparera les modifications de loi. La nouvelle base de calcul pour les «contributions ordinaires» sera également traitée dans le deuxième message relatif à la RPT.

#### 6.1.4.3.3 La nouvelle solution

Contributions destinées à des mesures techniques:

- La rénovation de passages à niveau et les autres mesures destinées à séparer les courants du trafic seront en principe de la compétence exclusive des cantons. Une exception est prévue pour les mesures destinées à séparer les courants du trafic dans les agglomérations. Celles-ci pourront bénéficier de contributions limitées de la part de la Confédération dans le cadre de concepts globaux pour la circulation dans les agglomérations (cf. ch. 6.1.4.4.3).
- Les autres domaines pouvant donner lieu à des subventions, soit l'environnement (air, bruit, forêt), le paysage (protection de la nature et du paysage, protection des monuments, des paysages et des sites) et les catastrophes naturelles (inondations, ouvrages paravalanches) sont confiés partiellement aux cantons ou continuent à être financés avec la participation de la Confédération au travers de programmes ou d'autres instruments (cf. ch. 6.2.5, 6.2.6, 6.2.7, 6.2.9, 6.2.13).

Contributions à des mesures autres que techniques:

- Le secteur «routes alpestres internationales» est supprimé. Les contributions qui sont actuellement destinées à ce secteur disparaissent. Dans la mesure où il s'agit de routes nationales de montagne, les charges élevées d'entretien et d'exploitation passent dans la compétence de la Confédération. Les autres routes alpestres internationales se trouvent dans des cantons qui bénéficient de la nouvelle compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques. La condition particulière des deux cantons d'Appenzell, qui sont sans routes nationales, sera également prise en considération dans la nouvelle clé de répartition pour les contributions destinées à des mesures autres que techniques.
- La partie «participation générale» fera l'objet d'une nouvelle base de calcul. Le critère de la capacité financière est abandonné. La nouvelle clé de répartition pourra entraîner des transferts entre les cantons. Il faudra recalculer les

contributions sur la base d'indicateurs structurels (longueur des routes) et d'un élément appelé «charges routières supérieures à la moyenne» (compensation pour des charges supérieures à la moyenne basée sur le compte routier).

#### 6.1.4.3.4 Modification de la Constitution

*Art. 86 Cst. Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation*: les modifications de l'art. 86, al. 3, tiennent compte des changements prévus en matière de contributions pour la rénovation des passages à niveau et pour les mesures destinées à séparer les courants du trafic (let. b), la suppression du critère de la «capacité financière» pour les participations générales (let. e) et la suppression des contributions en faveur des cantons avec des routes alpestres internationales (let. f) (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.4.3.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

Les changements prévus pour les contributions destinées à des mesures techniques et autres nécessiteront la modification de la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin). Les travaux de concrétisation des normes constitutionnelles dans ce domaine en vue du deuxième message relatif à la RPT sont également en cours.

### 6.1.4.4 Transports en agglomération urbaine

#### 6.1.4.4.1 Situation de départ

Les transports publics en agglomération urbaine doivent satisfaire les besoins de mobilité à l'aide d'une desserte efficace. Dans les agglomérations, ils assurent par conséquent la répartition fine des flux de trafic provenant du trafic régional et du trafic longue distance. Ils constituent un facteur essentiel d'attractivité pour une agglomération.

Il n'est pas aisé de définir le terme de «transports en agglomération urbaine» dans la pratique. Les propositions pour la réforme de la RPT se limitent cependant aux investissements qui sont plus faciles à classer du point de vue spatial. Une définition plus précise sera proposée dans le deuxième message relatif à la RPT.

Actuellement, les infrastructures dans les zones d'agglomération sont financées au moyen de conventions ou de plafonds de dépenses des CFF, de manière analogue au trafic régional. La Confédération ne participe cependant pas aux investissements en faveur du trafic local dans les zones urbaines.

#### 6.1.4.4.2 Résultats de la procédure de consultation

Les opinions étaient partagées au sujet de l'introduction du péage urbain («road-pricing»). Plusieurs cantons et des organisations qui sont proches des transports

publics approuvent cette nouvelle forme de financement, tandis que les associations d'automobilistes en particulier la refusent strictement. Plusieurs participants à la procédure de consultation ont également demandé un engagement financier plus important de la part de la Confédération. Le traitement différencié des transports en agglomération urbaine et du trafic régional a également donné lieu à des critiques.

La solution proposée tient compte, dans la mesure du possible, du résultat de la procédure de consultation. Elle prévoit un engagement plus important de la Confédération pour les investissements dans de nouvelles lignes ou lors de l'extension de réseaux existants.

#### 6.1.4.4.3 La nouvelle solution

Avec l'introduction de la RPT, la Confédération participera au financement des investissements pour l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure dans les proportions actuelles. Il pourra également s'engager dans des investissements importants d'infrastructure dans les agglomérations. Dans les deux cas, les subventions de la Confédération sont versées à des associations de transports en agglomération urbaine.

– Pour financer les investissements nécessaires pour l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure, nous proposons d'instituer des associations de transports en agglomération urbaine qui sont responsables de la planification et du financement des investissements. Généralement, ce sont plusieurs cantons qui font partie d'une association et il s'agit de veiller à ce que les formes de coopération supracantonales soient conformes aux principes de la collaboration intercantonale. La réglementation du statut de membre, de la forme, de l'organisation, etc., est laissée aux soins des associations, afin qu'il soit possible de trouver des solutions adaptées à chaque situation.

  Les associations assurent la majeure partie de leur financement de manière autonome, au travers des cotisations de leurs membres, des subventions cantonales, des taxes de stationnement, etc. Mais ils doivent également pouvoir accéder à de nouvelles sources de financement. Une possibilité serait d'introduire le péage urbain («road-pricing»). Cette option exige toutefois une nouvelle base constitutionnelle.

  A condition que les associations appliquent une forme adaptée de collaboration intercantonale ou intercommunale, ils peuvent, à titre subsidiaire et dans le cadre des objectifs de la Confédération pour un développement durable, bénéficier d'aides financières de la Confédération. A cette fin, ils disposent d'une part limitée du produit de l'impôt sur les huiles minérales. Les destinataires sont les associations en leur qualité de responsables de projets. Certains éléments des nouveaux flux de financement (entretien et renouvellement de l'infrastructure) et la délimitation exacte des responsabilités pour les différentes infrastructures seront définis dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, car les effets de ces facteurs dépassent le cadre de l'agglomération.

– Pour la réalisation de projets importants en matière de transports en agglomération urbaine (nouvelles lignes ou extension importante du réseau), la Confédération jouera un rôle plus important lors de la planification et lors

du financement que c'est actuellement le cas. Dans de tels projets, ce sera l'association qui deviendra le partenaire de la Confédération à la place du canton responsable du projet. Pour couvrir les besoins de financement, il sera possible, le cas échéant, d'avoir recours aux fonds du «Financement des transports publics» (FTP), mais un tel changement nécessitera une modification de la Constitution.

Pour réaliser des projets importants il faudra trouver des solutions adaptées en dehors de la RPT. L'institutionnalisation des associations, qu'il faudra régler au niveau de la loi, devra dans tous les cas être coordonnée avec les prochaines étapes de la réforme des chemins de fer et du projet concernant la deuxième phase de Rail 2000. En mai 2001, le groupe d'experts interdépartemental «Financement du trafic d'agglomération» mis sur pied par le DETEC (groupe d'experts Bieri) a publié ses recommandations[79]. Le 22 août 2001, le Conseil fédéral a décidé de soumettre ces recommandations à un examen approfondi. Comme les mesures préconisées par le groupe d'experts impliquent les mêmes modifications de la Constitution que celles qui sont prévues par la RPT, on renoncera à élaborer un message séparé par mesure de rationalité. La modification de la Constitution devrait permettre de financer les investissements en faveur des transports en agglomération urbaine (rail et routes) par le produit de l'impôt sur les huiles minérales. Le Conseil fédéral présentera les mesures envisagées en faveur des transports en agglomération urbaine dans le message concernant l'initiative «Avanti» et prendra une décision relative à l'attribution de moyens financiers qui pourra, le cas échéant, dépasser le cadre prévu par la RPT.

#### 6.1.4.4.4 Modification de la Constitution

Les propositions concernant les transports publics en agglomération urbaine nécessitent deux modifications de la Constitution:

*Art. 82 Cst. Circulation routière*: le complément prévu à l'al. 3 crée la base constitutionnelle pour l'introduction éventuelle du péage urbain qui est destiné à financer les associations de transports en agglomération urbaine (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

*Art. 86 Cst. Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation*: le soutien financier limité qui est proposé pour les transports en agglomération urbaine nécessite un nouvel art. 86, al. 3, let. b bis (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.4.4.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

Au niveau de la loi (LUMin), l'existence d'associations sera une condition pour que la Confédération participe au financement des investissements en faveur des transports en agglomération urbaine.

79 Groupe d'experts «Financement du trafic d'agglomération»; explications relatives aux recommandations du 1er mai 2001; Berne 2001; (http://www.are.admin.ch/medien_2001/bieri_f.html).

Les critères de la répartition des recettes de l'impôt sur les huiles minérales en faveur des associations devront également être définis au niveau de la loi. Le critère le plus important pour la reconnaissance d'une association est l'existence d'une conception globale du trafic. En outre, il faut que les règles de la collaboration intercantonale soient respectées. Pour les contributions globales de la Confédération, il faudra élaborer une clé de répartition qui tient compte des différents besoins de l'agglomération.

### 6.1.5 Sécurité sociale

### 6.1.5.1 Prestations individuelles de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS)

#### 6.1.5.1.1 Situation de départ

Les prestations individuelles de l'AVS comprennent les rentes de vieillesse, les rentes de veuve ou de veuf et les rentes d'orphelins, ainsi que les allocations pour impotents (personnes handicapées) et les contributions pour les moyens auxiliaires nécessaires. Elles forment un des trois piliers du système de prévoyance vieillesse en Suisse. Il s'agit de prestations d'une assurance obligatoire qui est fondée sur le principe de la répartition et qui a pour but d'assurer la couverture des besoins vitaux à partir de l'âge légal donnant droit à des prestations.

L'AVS verse en premier lieu des rentes (art. 18 ss de la loi fédérale du 20 décembre 1946[80] sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)). Elle verse également une allocation pour impotent (art. 43$^{bis}$ LAVS) et des moyens auxiliaires (art. 43$^{ter}$ LAVS). Le droit à ces prestations, ainsi que leur calcul et leur versement, sont réglés par la législation fédérale. Les cantons n'ont pas de compétences réglementaires dans ce domaine.

Les caisses de compensation (art. 49 LAVS) appliquent la LAVS. Actuellement, il existe deux caisses de compensation de la Confédération (une caisse pour le personnel de la Confédération, et l'autre caisse pour les versements à l'étranger), 26 caisses de compensation cantonales et près de 60 caisses de compensations professionnelles (associations patronales).

20 % des dépenses de l'AVS sont financés par les pouvoirs publics (art. 103 LAVS). La part de la Confédération se monte à 16,36 % des dépenses et celle des cantons à 3,64 % [81]. Les autres dépenses sont couvertes par les recettes de l'assurance ou par les réserves du fonds (cotisations, recettes provenant d'actions récursoires et intérêts encaissés par le fonds de compensation).

Les dépenses de l'AVS pour les prestations en espèces et les mesures individuelles se sont élevées à 27 047 millions de francs en 1999. La Confédération a participé à raison de 4480 millions à ces coûts et les cantons à raison de 997 millions.

80 RS **831.10**

81 En vertu du programme de stabilisation 1998, 0,64 % ont été transférés de la Confédération (auparavant 17 %) vers les cantons (auparavant 3 %). Cette réglementation a été appliquée pour la première fois en 1999. Elle est limitée à fin 2004.

#### 6.1.5.1.2 Résultats de la procédure de consultation

Une large majorité des participants s'est prononcée en faveur d'une solution fédérale intégrale.

#### 6.1.5.1.3 La nouvelle solution

Nous proposons de désenchevêtrer entièrement ce domaine. La Confédération assume à elle seule la contribution des pouvoirs publics en faveur de l'AVS et est la seule responsable des prestations de l'AVS, qui sont largement uniformisées. Les compétences au niveau de la réglementation et des dépenses sont regroupées, ce qui facilite une application uniforme du droit.

Les cantons sont entièrement déchargés du financement de l'AVS. Cette centralisation n'a pas d'effets sur le droit aux prestations, sur leur calcul et sur leur versement. Elle soulève cependant la question du statut des caisses de compensation cantonales que les cantons sont tenus de créer. Ces derniers définissent l'organisation interne des caisses, les tâches et les attributions du gérant de la caisse et engagent le personnel de la caisse de compensation dans le cadre des réglementations cantonales. Il s'ensuit que les cantons sont responsables des dommages causés à l'assurance par des actes punissables ou par une violation intentionnelle ou par négligence des prescriptions. Comme les cantons sont affiliés à ces caisses de compensation en leur qualité d'employeur et qu'ils les utilisent afin d'éviter des redondances administratives (p ex. le traitement des réductions de primes d'assurance-maladie au travers des caisses cantonales de compensation), le projet RPT ne prévoit pas de réorganiser l'assurance. La nouvelle répartition des tâches n'aura donc pas de conséquences au niveau de l'organisation et du personnel.

#### 6.1.5.1.4 Modification de la Constitution

*Art. 112 Cst. Assurance-vieillesse, survivants et invalidité*: l'article constitutionnel révisé ne mentionne plus la compétence du législateur de prévoir des aides financières des cantons. Elle précise cependant que l'assurance verse des prestations en espèces et en nature (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.5.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

L'art. 103 LAVS devra prévoir que les cotisations des collectivités publiques proviennent exclusivement de la Confédération.

### 6.1.5.2 Prestations individuelles de l'assurance-invalidité (AI)

#### 6.1.5.2.1 Situation de départ

Il faut d'une part, réglementer le financement des prestations individuelles de l'AI par les pouvoirs publics et, d'autre part, organiser judicieusement la réalisation des objectifs. L'AI offre les prestations individuelles suivantes:

- des mesures de réadaptation (art. 8 ss de la loi fédérale du 19 juin 1959[82] sur l'assurance-invalidité (LAI)): mesures médicales, mesures d'ordre professionnel, mesures pour la formation spéciale et en faveur de mineurs impotents, octroi de moyens auxiliaires, octroi d'indemnités journalières;
- des rentes (art. 28 ss LAI);
- des allocations pour impotents (art. 42 LAI).

La Confédération légifère sur les prestations en espèces et en nature. La Confédération et les cantons se partagent les compétences en matière de financement et d'exécution. La Confédération prend à sa charge les trois quarts et les cantons un quart de la moitié des dépenses annuelles (art. 78 LAI). En 1999, les cantons ont dépensé en tout 1 041 millions au titre de l'assurance-invalidité.

Les caisses de compensation sont chargées du calcul des rentes et des indemnités journalières, ainsi que du versement de ces prestations et des allocations pour impotents (art. 60 LAI). La Confédération assume la surveillance technique et administrative.

Le canton a le droit et l'obligation de régler l'organisation et le siège de l'office AI, ainsi que le statut juridique de son personnel (art. 54 LAI). Dans le cadre de la 3e révision de l'AI réalisée en vertu du deuxième train de mesures destiné à redéfinir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les secrétariats de l'AI, les offices régionaux de l'AI et les commissions de l'AI ont été regroupés, entre 1992 et 1995, dans 26 offices AI cantonaux et dans l'office AI de la Confédération pour les assurés résidant à l'étranger. Les offices cantonaux de l'AI sont notamment chargés de fixer le montant de chaque prestation et d'exercer la surveillance dans ce domaine. Ils assument en outre des tâches de relations publiques.

Les compétences réglementaires et financières, qui sont séparées dans le cas des prestations individuelles de l'AVS, le sont également pour les prestations individuelles de l'AI. Les attributions de l'assurance, de la Confédération et des cantons se recoupent dans les domaines techniques et organisationnels de sorte qu'il est difficile d'appliquer le droit de manière uniforme.

#### 6.1.5.2.2 Résultats de la procédure de consultation

Plusieurs cantons (BE, ZG, BS, AI, GR, TG, NE) ont refusé d'accorder la compétence à la Confédération d'organiser les offices AI. Le PS, les syndicats, l'Union patronale suisse et un nombre important d'organisations à caractère social ont soutenu la proposition. L'Union suisse des arts et métiers l'a refusée, car, à son avis, le projet ne bénéficie pas d'un appui suffisant.

82 RS **831.20**

Les attributions de l'assurance, de la Confédération et des cantons se recoupent dans les domaines techniques et organisationnels de sorte qu'il est difficile d'appliquer le droit de manière uniforme. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral estime qu'une compétence exclusive de la Confédération est utile. Elle a pour conséquence de transférer les compétences dans le domaine de l'organisation (siège de l'office AI, organisation interne des offices et statut juridique de leurs collaborateurs) des cantons vers la Confédération.

#### 6.1.5.2.3 La nouvelle solution

Le financement et l'exécution des prestations individuelles sont entièrement du ressort de la Confédération. Les écoles spécialisées sont cependant attribuées aux cantons en vertu de leur souveraineté en matière d'instruction publique (cf. ch. 6.1.2.1).

Le passage vers une compétence exclusive de la Confédération n'a pas d'influence directe sur les prestations individuelles de l'AI. Malgré le transfert des compétences à la Confédération dans le domaine de l'organisation (siège de l'office AI, organisation interne des offices et statut juridique de leurs collaborateurs) les offices AI resteront présents pour les assurés dans les cantons, voire dans les régions.

La compétence exclusive de la Confédération pour les prestations individuelles de l'assurance-invalidité

- permet de réunir les compétences réglementaires et financières;
- permet de transférer à la Confédération l'intégralité de la responsabilité des prestations de l'AI, ce qui facilite une application uniforme du droit;
- offre à la Confédération la possibilité de mettre en place une administration plus souple et moins onéreuse.

#### 6.1.5.2.4 Modification de la Constitution

*Art. 112 Cst. Assurance-vieillesse, survivants et invalidité*: suppression de la disposition qui prévoit la possibilité d'introduire des cotisations de la part des cantons (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.5.2.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

La LAI révisée devra préciser que la Confédération est compétente pour créer les offices AI dans les cantons. Mais ces derniers pourront, si cela est judicieux, continuer d'assumer certaines tâches des offices AI en vertu de contrats d'implantation entre la Confédération et les cantons.

### 6.1.5.3 Prestations complémentaires (PC)

#### 6.1.5.3.1 Situation de départ

Selon l'art. 112 Cst., les rentes de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. Tel n'est cependant pas le cas actuellement et les prestations complémentaires permettent de combler cette lacune. Dans son rapport sur les trois piliers[83], le Conseil fédéral a constaté que la couverture des besoins vitaux doit être garantie en incluant les prestations complémentaires. Dans ce contexte, il ne faut pas seulement définir le catalogue des prestations, mais il faut également se pencher sur la question de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Selon l'art. 196, ch. 10, des dispositions transitoires de la Constitution, la Confédération verse aux cantons des aides destinées à financer des prestations complémentaires en faveur des bénéficiaires de rentes dont les besoins vitaux ne sont pas couverts.

En simplifiant, on peut dire que les PC ont deux fonctions principales. D'une part, elles doivent garantir des conditions d'existence convenables à toutes les personnes au bénéfice de rentes de l'AVS ou de l'AI, tant que les prestations de ces assurances et les autres moyens (cf. la disposition transitoire ad art. 112 Cst.) ne sont pas en mesure de le faire. D'autre part, les PC assument de plus en plus le rôle d'une «assurance pour soins»[84]. Un tiers des bénéficiaires de PC réside dans des homes et 60 % des coûts occasionnés par les PC sont imputables à cette catégorie de personnes.

La loi fédérale du 19 mars 1965[85] sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) est une loi concernant des subventions et des prestations. En résumé, elle prévoit ce qui suit:

- des prestations en faveur de personnes dans le but de compléter ou de remplacer leur rente de vieillesse, de survivant ou d'invalidité;
- le remboursement de frais de maladie et de frais supplémentaires résultant d'une infirmité à des personnes qui sont au bénéfice d'une rente;
- des subventions en faveur de Pro Senectute, Pro Infirmis et Pro Juventute pour des cas de rigueur particuliers. Elles sont subsidiaires par rapport aux prestations de l'assistance sociale publique. Ces prestations sont versées par l'AVS ou l'AI.

Les cantons qui demandent des subventions à la Confédération pour les PC versées doivent calculer les prestations en faveur des assurés selon les règles contenues dans la LPC. Les subventions sont fixées en fonction de la capacité financière. Les cantons financièrement forts reçoivent 10 %, tandis que les cantons financièrement faibles touchent 35 % des coûts imputables. Au cours des deux dernières décennies, la Confédération a freiné le développement de l'AVS pour des motifs d'ordre financier et a élargi le système des prestations complémentaires. Avant 1986, soit avant

83 DFI; Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Octobre 1995.
84 Cf. AFF; rapport final du groupe de travail 4 «Assurances et politique sociales», Berne, 1998; p. 34
85 RS **831.30**

l'adoption du premier train de mesures relatif à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, 50 % des prestations complémentaires ont été supportés par la Confédération, tandis que les 5 % restants étaient couverts par les cantons. Actuellement, 20 % environ sont à la charge de la Confédération et 80 % sont supportés par les cantons.

Le système actuel de collaboration entre la Confédération et les cantons entraîne des réglementations mixtes au niveau du financement et des compétences. Les cantons supportent la majeure partie du financement des PC (en 1999, ils ont dépensé 1759 millions pour les PC sur un total de 2237 millions), tandis que l'aménagement matériel des PC est principalement réglementé par la Confédération.

#### 6.1.5.3.2 Résultats de la procédure de consultation

Les prises de position se sont rapportées à la solution proposée lors de la consultation, qui prévoyait que la Confédération assure la couverture des besoins vitaux à 100 % et non seulement à raison de 5/8.

La majorité des cantons soutient la nouvelle réglementation, certains (FR, AR, TG, TI, NE) l'ont cependant refusée. Le PRD, l'UDC et l'Union patronale suisse l'ont accueillie favorablement, mais le PS, l'USS, la FSE et un nombre important d'organisations du domaine social et d'associations des villes et des communes y sont opposés.

Le Conseil fédéral ne partage pas les doutes qui ont été émis. Les PC restent une assurance donnant droit à des prestations. La solution ne réduit pas les prestations sociales, mais ne fait que désenchevêtrer leur financement.

#### 6.1.5.3.3 La nouvelle solution

La Confédération a la compétence principale de la couverture des besoins vitaux, tandis que les cantons, à côté de leur participation au financement de la couverture des besoins vitaux, sont entièrement responsables des domaines des PC en rapport avec les frais de séjour dans les homes ou les frais de santé. Les responsabilités financières et les compétences législatives devront être aménagées en conséquence. Chaque niveau de l'Etat prend en charge principalement le domaine des PC qui lui revient. La plupart des chevauchements de compétences sont supprimés. Les assurés n'ont comme par le passé qu'un seul interlocuteur, généralement la caisse de compensation. Cela augmente la transparence et délimite clairement les responsabilités.

Malgré ce désenchevêtrement partiel, le caractère des PC ne change pas par rapport à la situation actuelle. On ne crée pas non plus de nouveaux cas donnant droit à de l'aide sociale, les PC et l'aide sociale ne devant pas être mélangés. Concrètement, le changement signifie ce qui suit: tandis que les personnes qui demeurent chez elles touchent les mêmes PC que celles qui sont versées actuellement, les cantons pourront désormais fixer l'étendue et le montant des frais de maladie et d'infirmité qui sont pris en charge. Pour les personnes habitant dans un home, les cantons fixent, comme ils le font déjà, la taxe imputable pour le séjour et le montant pour les dépenses personnelles.

#### 6.1.5.3.3.1 La couverture des besoins vitaux en tant que tâche de la Confédération

En vertu de l'art. 112 Cst., la Confédération doit légiférer sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Toutefois, l'objectif défini par la Constitution, soit la couverture des besoins vitaux de manière appropriée, ne peut pas être systématiquement atteint. Pour cette raison, la partie des PC concernant la couverture des besoins vitaux doit devenir une tâche assumée principalement par la Confédération. Les ayants droit touchent par conséquent des prestations complémentaires pour couvrir leurs besoins vitaux qui sont financés à raison de 5/8 par la Confédération et à raison de 3/8 par les cantons[86]. Il est logique que la Confédération participe également aux frais d'administration des offices PC dans la même proportion que sa participation aux coûts des prestations complémentaires. Les anciennes subventions en faveur des cantons sont supprimées. Par conséquent, la surveillance de la Confédération se limite à la couverture des besoins vitaux.

En raison des rapports internes qui existent entre l'AVS, l'AI et les PC, la Confédération détermine également le volume des PC qui servent à couvrir les besoins vitaux, et dont elle finance la majeure partie, lorsqu'elle calcule les prestations de l'AVS et de l'AI. Afin de ne pas diminuer les prestations par rapport à la situation actuelle, il faut partir des anciens chiffres pour les besoins vitaux généraux (personnes seules 16 880 francs, couples mariés 25 320 francs).

#### 6.1.5.3.3.2 Les frais de séjour dans les homes sont pris en charge par les cantons

Les cantons et les communes exercent une influence considérable sur les frais de séjour dans les homes puisqu'ils sont responsables de leur construction et de leur exploitation. Par conséquent, il est logique que les cantons prennent en charge les PC découlant d'un séjour dans un home. Ils ne doivent cependant fournir des prestations que si les frais de séjour dans un home dépassent le montant des besoins vitaux. Pour calculer ce montant, on ajoute le montant des besoins vitaux (16 880 francs) au loyer maximal possible (13 200 francs), par souci de simplification, ce qui donne une somme arrondie à 80 francs par jour (cf. art. 3*b* et art. 5, al.1, let. b, LPC). Si le pensionnaire d'un home ne peut pas payer seul 80 francs par jour, la Confédération (à raison de 5/8) et le canton (à raison de 3/8) versent la différence. On garantit ainsi que les personnes vivant à la maison et celles qui résident dans un home bénéficient du même traitement quant à la couverture des besoins vitaux. Lorsque le montant de la couverture des besoins vitaux et celui des frais du home dépassent ensemble 80 francs, le canton doit financer le surplus. Comme par le passé, ce sont les cantons qui fixent la taxe maximale des homes, si bien qu'ils définissent également la part

86 Le rapport relatif à la procédure de consultation prévoyait que la Confédération finance la totalité des coûts de la partie des PC concernant la couverture des besoins vitaux et non seulement 5/8. Le présent message fait ressortir que globalement les cantons ne supportent pas assez de charges en vertu du désenchevêtrement des tâches et que la Confédération ne peut pas aménager la péréquation financière d'une manière qui est neutre du point de vue des coûts. Pour cette raison, une compensation intervient au niveau de la partie des PC destinées à couvrir les besoins vitaux (participation des cantons au financement à raison de 3/8).

des PC qu'ils supportent. Les taxes des homes sont définies en fonction des coûts de construction et d'exploitation. Pour calculer les PC des pensionnaires de homes, le revenu est déterminé de la même manière que pour les personnes vivant chez elles. Les cantons ne peuvent exercer une influence que sur la part prise sur la fortune, qui peut être plus ou moins importante. Grâce au nouveau système, un canton peut choisir entre une aide en faveur des personnes (aide individuelle apportée aux personnes) ou en faveur des objets (subventions versées aux institutions). S'il subventionne un home en tant qu'objet, il peut fixer à un niveau inférieur la taxe du home prise en considération lors du calcul de la PC. S'il ne le fait pas, il doit verser des PC plus élevées aux bénéficiaires.

Dans leur législation d'exécution, les cantons devront par conséquent également définir quels sont les coûts résultant de la maladie, de soins, d'une infirmité, d'un séjour dans un home ou un hôpital ou de moyens auxiliaires qui sont remboursés aux bénéficiaires de PC et quelles sont les proportions de cette restitution. Les cantons définissent également le montant alloué aux pensionnaires d'un home pour leurs dépenses personnelles. La couverture des besoins vitaux, dont le montant est défini par la Confédération, reste toutefois garantie.

Les cantons désignent également les organes qui sont chargés d'examiner les demandes ainsi que de fixer et de verser les prestations complémentaires. Ils peuvent charger les caisses de compensation cantonales de s'occuper de ces tâches, mais en aucun cas les autorités responsables de l'aide sociale. Comme les cantons deviennent exclusivement compétents en matière de homes et de soins, il n'est plus nécessaire de faire approuver les actes législatifs cantonaux par la Confédération dans ce domaine.

Dans la pratique, il suffira de présenter une seule demande pour des PC qui sera examinée et approuvée le cas échéant. Cette demande englobera à la fois la couverture des besoins vitaux (tâche assumée principalement par la Confédération) et les coûts excédentaires des homes (tâche incombant aux cantons). Les cantons factureront à la Confédération les coûts relatifs à la couverture des besoins vitaux.

#### 6.1.5.3.4 Modification de la Constitution

*Art. 112a Cst. Prestations complémentaires*: La Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si l'assurance-vieillesse-survivants et invalidité ne couvre pas les besoins vitaux. La loi fixe le montant des prestations complémentaires et définit les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons. La disposition modifiée de la Constitution devient une règle constitutionnelle en soi et ne figure plus dans les dispositions transitoires. Il est donc possible de supprimer l'art. 196, ch. 10, des dispositions transitoires de la Constitution ad art. 112 (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.5.3.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

Il faut adapter la LPC (art. 1 à 9) à la nouvelle réglementation en limitant la participation de la Confédération à 5/8 des coûts de la part des PC qui couvre les besoins vitaux. Il est important de prévoir une disposition légale expresse qui interdise aux autorités chargées de l'aide sociale de s'occuper de l'examen des demandes, ainsi que de la fixation et du versement des PC. La nouvelle réglementation exige également quelques nouvelles dispositions légales (p. ex. réglementation du domicile des pensionnaires d'un home).

### 6.1.5.4 Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers pour handicapés et d'institutions destinées à la réadaptation professionnelle et médicale

#### 6.1.5.4.1 Situation de départ

La construction, l'équipement et l'exploitation des homes, ateliers et institutions mentionnés doivent être réglementés, financés et organisés de façon appropriée.

En vertu des al. 1 et 2 de l'art. 73 LAI, l'AI alloue des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation de homes accueillant des invalides pour un séjour momentané ou à demeure et d'ateliers d'occupation permanente. Elle participe aussi aux frais d'institutions qui appliquent des mesures de réadaptation prévues par l'AI.

En 1999, l'AI a versé environ 93 millions de francs de subventions pour la construction et l'équipement de telles institutions. Celles-ci, qui sont pour la plupart gérées par des organisations privées d'utilité publique, ont touché quelque 964 millions pour l'exploitation. Au total, l'AI a versé un montant total de 1057 millions de francs en 1999 dans ce domaine[87].

La divergence existant entre les organismes locaux responsables de la construction et de l'exploitation et l'organisme principal chargé du financement au niveau national n'est pas adéquate. Les standards détaillés relatifs à la construction et à l'exploitation prescrits par la Confédération (AI) peuvent se traduire par des solutions coûteuses. Il n'est guère possible de respecter les conditions-cadres locales. Ce système peut engendrer des incitations inopportunes, en ce sens que des standards aussi élevés que possible sont visés au niveau de la construction et de l'exploitation, afin de toucher des subventions fédérales supplémentaires.

#### 6.1.5.4.2 Résultats de la procédure de consultation

La CdC a approuvé le désenchevêtrement du domaine social. La CDAS a également appuyé ce projet dans son principe. Ces organisations estiment qu'il n'existe pas de danger que les cantons utilisent la RPT pour réduire leurs prestations ou pour

87 Les montants relatifs à la formation spéciale ne sont pas compris dans ces chiffres (cf. ch. 6.1.2.1.1)

démanteler le domaine social. Les cantons sont cependant disposés à accepter des conditions-cadres uniformes, en particulier dans des domaines qui sont importants pour la répartition des richesses et la sécurité sociale. Les cantons de Fribourg et d'Appenzell Rhodes-Extérieures ont refusé la nouvelle réglementation. Les cantons de Soleure et de Bâle-Ville ont approuvé la proposition de la RPT dans son principe, mais ont émis des réserves sur certains points.

L'UDC et l'Union patronale suisse sont en principe favorables à l'élargissement des compétences cantonales. Le PS, les organisations de salariés (CSC, USS, FSE), de nombreuses organisations actives dans le domaine social, ainsi que les associations des villes ont expressément refusé cette proposition. Ces organisations craignent une diminution des prestations et du personnel dans le domaine des ateliers pour handicapés et des institutions pour la réadaptation. Elles estiment aussi qu'il existe un danger que le principe selon lequel «la réadaptation prime la rente», qui est prévu par la loi, devienne utopique. Elles craignent que les différents niveaux des prestations en fonction des cantons puissent causer une rupture avec le principe de l'assurance et un retour vers le principe de l'assistance. Elles voient également une mise en danger du libre choix des institutions et du domicile.

Le Conseil fédéral ne craint pas de démantèlement social. Au contraire, il prévoit une répartition des tâches mieux adaptée dans ce domaine. La Confédération définit les objectifs de la réadaptation dans le sens de standards minimums et règle les questions relatives à la procédure. Elle oblige aussi les cantons, au moyen d'une disposition transitoire, à offrir les prestations actuelles de l'AI pendant une durée de trois ans au moins.

#### 6.1.5.4.3 La nouvelle solution

Ce domaine est du ressort des cantons et comprend

- une collaboration intercantonale;
- des objectifs de réinsertion définis par la législation fédérale, à titre de standards minimums.

L'AI ne participe plus au financement de la construction et de l'exploitation d'institutions destinées aux personnes handicapées. Les cantons assument l'entière responsabilité, matérielle et financière, dans ce domaine. L'AI continue cependant à financer les mesures de réadaptation individuelles selon les art. 15 à 17 LAI. Avec les institutions concernées, elle conclut des contrats portant sur les tarifs qui comprennent aussi l'amortissement des bâtiments et les intérêts pour les investissements (préalables) des cantons et des institutions. La Confédération et la CDAS soutiennent par ailleurs l'AI lors de l'accomplissement de son mandat de réadaptation, en mettant à disposition les installations nécessaires. Cette obligation comprend les domaines définis comme stationnaires ou partiellement stationnaires, le logement provisoire ou permanent (pour les enfants, les adolescents et les adultes, avec ou sans possibilité d'occupation à l'intérieur de l'institution), le séjour de jeunes et d'adultes dans un centre de jour ainsi que le travail de jeunes et d'adultes dans un atelier pour handicapés (occupation ou production, centrale ou décentralisée). Les cantons doivent élaborer leur offre de manière à satisfaire aux standards minimaux définis dans la législation fédérale, qui sont les suivants:

*Des objectifs de réadaptation formels:*

- Au plus tard trois années après l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons disposent d'une stratégie ayant un caractère obligatoire contenant au minimum les éléments suivants: une analyse des besoins, la situation recherchée (du point de vue de la quantité et de la qualité), un système d'assurance de la qualité, une collaboration intercantonale et un plan de réalisation.
- Pour les mesures décidées par les cantons concernant la réalisation des stratégies, les personnes intéressées, les institutions et les organisations légitimées doivent disposer de voies de recours cantonales. Les personnes invalides ou leurs représentants doivent obligatoirement être informés de leurs droits.

*Un objectif de réadaptation matériel:*

- Chaque personne handicapée (au sens de la LAI) a droit, indépendamment de son lieu de domicile, à être encouragée et assistée de manière adaptée, par des moyens rationnels du point de vue économique, dans les domaines du «logement», de la «formation», du «travail et de l'occupation» ainsi que des «contacts sociaux et des loisirs». Cette aide doit respecter le principe de l'intégration et de l'autodétermination.

*Procédure:*

- Une commission spécialisée composée de représentants de la Confédération, des cantons et d'organisations de personnes handicapées, examine les stratégies cantonales et en particulier le respect des objectifs définis par la Confédération en matière de réadaptation (analyse de l'offre de mesures stationnaires, partiellement stationnaires ou ambulatoires en fonction du groupe cible ainsi que son utilisation en comparaison avec les autres cantons; accords de collaboration entre les cantons ainsi que les activités complémentaires entre ces derniers (existence et contenus); existence de systèmes d'assurance de la qualité et appréciation de ces systèmes par des tiers).
- La Confédération approuve les stratégies sur la base des examens réalisés par la commission spécialisée.

*Réglementation transitoire:*

- Suite à l'entrée en vigueur de la RPT, les anciennes prestations de l'AI sont fournies par les cantons. Ces derniers doivent toutefois les calculer en fonction des réglementations et du système de calcul actuellement en vigueur, aussi longtemps qu'ils ne disposent pas de leur propre stratégie, mais au minimum pendant 3 ans.

Les cantons sont tenus à une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (cf. art. 12, al. 1, let. i, LPF), qui jouera un rôle important à l'avenir. Cette mesure permettra de réglementer l'utilisation et la planification intercantonale des places et des institutions. La nouvelle convention intercantonale dans le domaine des institutions sociales (CIIS) prévoit des compétences renforcées dans les domaines de la planification et de la coordination. Elle remplacera l'ancienne convention intercantonale relative aux institutions (CII) et offrira un instrument efficace aux cantons. Dans le cadre de la révision actuelle de la CII, les institutions de lutte contre la toxicomanie seront intégrées dans la convention. Les cantons conclu-

ront des accords sur les prestations avec ces institutions. La coordination requise sera assurée par la CDAS.

Pour mettre en œuvre la cantonalisation, les cantons émettront des dispositions d'exécution portant sur la planification intercantonale et le financement de homes, d'ateliers et d'autres institutions, sur l'assurance de la qualité, sur l'organisation de la surveillance et sur la protection juridique. La nouvelle solution élimine des redondances et des incitations inopportunes. La formule dépassée «organisation nationale pour le financement – organisation locale pour construction et l'exploitation» disparaît. Les organisations et les institutions disposent de voies plus courtes et plus directes pour prendre leurs décisions. Si besoin est, les objectifs de réadaptation qui sont définis par la Confédération permettent de garantir l'égalité de traitement des personnes invalides.

En cas de besoin, les personnes invalides, ainsi que les organisations et institutions de personnes handicapées disposent de voies de recours pour contraindre les cantons à réaliser les objectifs définis. La Confédération surveille la réalisation des objectifs au moyen d'un controlling adapté qui se base sur des chiffres clés.

#### 6.1.5.4.4 Modification de la Constitution

*Art. 112b Cst. Encouragement de l'intégration des invalides*: en vertu de ce nouvel article, la Confédération encourage l'intégration des invalides en fournissant des prestations en espèces et en nature. A cette fin, elle peut utiliser des ressources financières de l'assurance-invalidité.

Pour leur part, les cantons doivent encourager la réadaptation des personnes invalides, en particulier par des contributions pour la construction et l'exploitation d'institutions destinées à loger et à employer des personnes handicapées. La Confédération définit les objectifs de la réadaptation et d'autres principes s'il y a lieu (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.5.4.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

La Confédération adopte une loi-cadre qui concrétise les objectifs de réadaptation mentionnés et fixe les exigences applicables aux stratégies cantonales ainsi qu'à leur appréciation.

Une réglementation transitoire contenue dans la loi-cadre obligera les cantons à verser aux institutions les mêmes contributions pour l'exploitation que celles qui sont actuellement accordées par l'AI selon le système de calcul existant. Cette obligation prendra fin lorsque le canton aura satisfait aux exigences définies dans la loi-cadre, mais au plus tôt après une période de trois ans.

### 6.1.5.5 Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, y compris l'aide et les soins à domicile

#### 6.1.5.5.1 Situation de départ

L'aide aux personnes âgées ou invalides est fournie par des organisations privées telles que Pro Senectute, la Croix-Rouge ou SPITEX. Elle sera encouragée au moyen de contributions, afin d'éviter que l'Etat ne doive lui-même créer ses propres structures.

Afin d'encourager l'intégration sociale des personnes invalides, les associations centrales de l'aide privée aux invalides bénéficieront également d'un soutien, si elles s'occupent de la réadaptation des invalides.

Les subventions allouées aux organisations privées SPITEX sont versées en vertu de l'art. 101$^{bis}$ LAVS pour l'exécution des tâches suivantes: conseiller, assister et occuper les personnes âgées, donner des cours destinés à assurer l'indépendance des personnes âgées et à leur permettre d'établir des contacts avec leur entourage, faire bénéficier les personnes âgées de services tels qu'aide ménagère, assistance pour les soins corporels et services de repas, former et perfectionner le personnel enseignant, spécialisé et auxiliaire (p. ex. pour l'assistance offerte aux personnes âgées).

Les organisations suivantes ont touché des subventions: Pro Senectute (1999: 42 millions selon le contrat portant sur les prestations, soit 30 % de ses recettes globales. Ce montant sert à financer le centre de gestion et d'action gérontologique de Pro Senectute Suisse (4 mio) et les activités multiples des comités cantonaux (38 mio). La Croix Rouge Suisse (1999: 7 mio qui ont été répartis dans les sections cantonales); les organisations SPITEX (1999: 157 mio, soit 15 à 20 % de leurs recettes). D'autres organisations ont bénéficié d'un soutient qui s'est élevé au total à 18 millions. L'ensemble des contributions en faveur de l'aide privée à la vieillesse a atteint un montant de 233 millions en 1999. En vertu des dispositions en vigueur, ces dépenses sont prises en charge à raison de 80 % par l'assurance, de 17 % par la Confédération et de 3 % par les cantons. Pour l'assistance individuelle, Pro Senectute reçoit 13 millions et Pro Juventute 1,6 million. Le financement est assuré par l'AVS.

Actuellement, l'aide aux personnes âgées est une tâche commune. D'une part les organisations privées qui offrent des prestations touchent des subventions en vertu de la LAVS et d'autre part les cantons assument également des tâches dans ce secteur, principalement dans le domaine des homes pour personnes âgées et des établissements médico-sociaux ainsi que dans SPITEX. Il existe ainsi des redondances qui n'ont aucune raison d'être.

Les associations centrales de l'aide privée aux invalides et les organisations qui leur sont affiliées bénéficient de subventions de l'AI pour les coûts découlant

- des conseils et de l'aide aux invalides et aux proches d'invalides;
- de cours destinés aux invalides;
- de prestations spécifiques pour soutenir et encourager la réadaptation de personnes invalides.

Ces subventions permettent d'améliorer la capacité d'intégration des invalides.

En 1999, l'AI a soutenu plus de 600 organisations avec des subventions d'un montant total de 142 millions. En vertu de la LPC, Pro Infirmis a touché 11 millions supplémentaires pour des prestations pécuniaires versées à des invalides. Ces subventions sont un droit découlant de la LAI. Des cantons versent également des subventions qui sont généralement plus modestes que celles de la Confédération et qui ne découlent en général pas d'une obligation légale.

#### 6.1.5.5.2 Résultats de la procédure de consultation

Les nouveautés en matière d'aide privée aux personnes âgées et handicapées ont été traitées séparément dans la procédure de consultation.

En ce qui concerne l'aide aux personnes âgées, la majorité des cantons l'approuve, même si certains ont émis des réserves parfois importantes (ZG, FR, SO, BS, GR, TI). Le canton de Neuchâtel refuse ce projet. L'UDC, le PRD et l'Union patronale suisse ont invoqué des imprécisions dans la solution proposée. Le PS, l'USS et la FSE ont exprimé une opinion négative, ces organisations estimant que le projet détruit un système qui fonctionne bien. La CSC et plusieurs fédérations sociales ont exigé une loi-cadre de la part de la Confédération afin de garantir l'égalité de traitement. Les associations des communes et des villes craignent qu'elles doivent couvrir les recettes manquantes dans le domaine SPITEX.

En ce qui concerne l'aide aux invalides, la majorité des cantons approuve la nouvelle solution. Le PS, la CSC et l'USS estiment qu'elle n'a pas de sens.

Le Conseil fédéral a tenu compte des critiques en prévoyant que la Confédération continuera à subventionner les activité des organisations (y compris la fédération SPITEX) qui s'étendent sur l'ensemble de la Suisse.

#### 6.1.5.5.3 La nouvelle solution

Pour leur activité qui couvre l'ensemble du pays, par exemple les conseils et les soins donnés aux personnes âgées, l'organisation de cours et le perfectionnement, les institutions privées continueront à toucher des subventions directement de la part de la Confédération. Cette dernière conclut des contrats de prestations avec les associations centrales correspondantes, telles que Pro Senectute ou la Croix Rouge Suisse. Afin de garantir une certaine uniformité dans le domaine SPITEX en ce qui concerne les prestations offertes et les mesures destinées au perfectionnement et à l'encouragement de la qualité, la Confédération conclut aussi un contrat de prestations avec l'association SPITEX suisse. La même réglementation, en vigueur depuis 2001, est appliquée pour les subventions qui sont versées aux organisations de l'aide privée aux personnes handicapées.

Les subventions versées aux organisations SPITEX cantonales et communales (soins des malades, soins à domicile, aide de ménage) sont toutefois du ressort des cantons. Cette solution correspond pour le moins partiellement à la réglementation des compétences dans le domaine de la santé et dans le domaine social. Les bases juridiques existent dans la plupart des cantons, mais il faudra parfois les formuler d'une manière plus contraignante. Ce faisant, il faudra garantir que la qualité des

prestations offertes par SPITEX ne diminue pas. Les cantons ou les communes concluent des contrats de prestations avec les organisations SPITEX concernées.

#### 6.1.5.5.4 Modification de la Constitution

*Art. 112c Cst. Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées*: la nouvelle disposition désigne l'aide et des soins à domicile comme une tâche incombant aux cantons. Les activités qui ne sont pas considérées comme aide ou comme soins à domicile peuvent continuer à bénéficier de subventions de la part de la Confédération qui proviennent de l'assurance vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité. (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.5.5.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

Suite à la modification du 2 février 2000[88] du règlement du 17 janvier 1961[89] sur l'assurance-invalidité, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2001, les organisations reconnues d'utilité publique de l'aide privée aux invalides ont droit à des subventions pour les prestations qu'elles fournissent dans l'intérêt des invalides à l'échelon suisse ou dans une région linguistique[90]. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter l'art. 74 LAI.

En revanche, il est nécessaire d'adapter l'art. 101bis LAVS. Les cantons devront également développer leur législation en adoptant les bases légales nécessaires pour les tâches qui seront désormais accomplies au niveau cantonal.

### 6.1.6 Droit pénal

### 6.1.6.1 Exécution des peines et des mesures

#### 6.1.6.1.1 Situation de départ

L'objectif principal de l'exécution des peines et des mesures pour les adultes est la réintégration sociale des délinquants. Pour les enfants et les adolescents, l'exécution des peines et des mesures joue surtout un rôle éducatif et d'assistance: elle doit donner les soins et l'aide nécessaires à la jeune personne dont le développement est en danger.

Selon la Constitution, la Confédération octroie des contributions pour la construction et l'équipement d'établissements qui servent à l'exécution des peines et des mesures et participe aux frais de personnel des institutions où sont exécutées les mesures éducatives. Les cantons sont seuls compétents pour construire et exploiter de telles institutions. Ils décident quels sont les établissements qu'ils veulent construire ainsi que leur emplacement. Dans ce contexte, il faut distinguer deux domaines: l'exécution destinée aux adultes et celle qui concerne les enfants et les adolescents.

88 RO **2000** 1199
89 RS **831.201**
90 Conformément à l'art. 108 révisé de l'ordonnance citée.

Avec les changements qui interviennent dans notre société, les conceptions pour atteindre les objectifs de l'exécution des peines et des mesures se modifient également. Pour cette raison, le législateur a prévu la possibilité d'essayer, pendant une période limitée, de nouvelles méthodes d'exécution des peines et des mesures dans le cadre de projets pilotes (art. 8 à 10 de la loi fédérale du 5 octobre 1984[91] sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM)). En vertu de cette loi, la Confédération peut allouer dans une large mesure des contributions pour le développement et l'essai de nouvelles méthodes et de programmes pour l'exécution des peines et des mesures. Elle peut aussi verser des subventions dans le domaine de l'aide à la jeunesse.

Selon l'art. 123 Cst., la législation en matière de droit pénal relève de la compétence de la Confédération. Cette compétence englobe également la réglementation des principes concernant l'exécution des peines. La Confédération ne dispose cependant pas de compétence globale en matière d'exécution des peines et des mesures. Elle peut toutefois exercer une certaine influence dans ce domaine au travers des contributions qu'elle verse aux cantons.

#### 6.1.6.1.2 Résultats de la procédure de consultation

Le canton de Bâle-Ville a invoqué que les établissements servant à l'exécution de mesures éducatives n'étaient pas en soi plus dignes d'être soutenus ou plus importants que les autres institutions. La Confédération s'appuie toutefois sur l'art. 123, al. 2, let. c, Cst. qui prévoit expressément le soutien de telles institutions.

Le canton de Zoug a relevé que l'exécution des peines et des mesures était de la compétence exclusive des cantons. Il faut également citer l'art. 123 Cst. dans ce contexte qui donne à la Confédération la possibilité de soutenir les cantons dans leur tâche.

#### 6.1.6.1.3 La nouvelle solution

- Nous proposons de donner à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Ce changement nécessite une modification de la Constitution. Le regroupement de toutes les prescriptions importantes pour l'exécution des peines contribue à augmenter la sécurité juridique. Ces normes sont actuellement fortement dispersées. Elles se trouvent dans des actes cantonaux et en partie dans le CP. La jurisprudence du Tribunal fédéral et les principes pour l'exécution des peines qui découlent de conventions internationales doivent également être prises en considération dans ce contexte.
- Avec la création d'une base constitutionnelle pour l'introduction de dispositions uniformisées pour l'exécution des peines, il n'est plus nécessaire d'analyser les réglementations cantonales correspondantes lors de l'examen des demandes de subventions.

91 RS **341**

– En outre, l'exécution des peines et des mesures doit obligatoirement faire l'objet d'une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

  Trois concordats intercantonaux existent actuellement pour l'exécution des peines (Suisse orientale, Nord-Ouest de la Suisse et Suisse centrale, Suisse romande et Tessin). L'organe de coordination entre les cantons et les concordats est le «comité des neuf» (Neunerausschuss), une commission de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police. Les possibilités dont dispose cette commission pour exercer une influence sont toutefois très limitées. Les concordats définissent quelles sont les institutions en matière d'exécution des peines et des mesures qu'un canton est tenu d'exploiter. Si un canton s'oppose à la création d'un tel établissement ou si le peuple refuse d'accorder les crédits nécessaires, il n'est pas possible d'exécuter les décisions correspondantes. Les décisions qui sont prises par les organes institués par les concordats n'ont cependant que le caractère de recommandations. Par conséquent, une forme de collaboration obligatoire entre les cantons s'impose.

  Il faut aussi renforcer la collaboration intercantonale avec compensation des charges dans le domaine des mesures destinées aux enfants et aux adolescents (art. 82 ss et 89 ss CP). Ces mesures sont exécutées principalement dans des homes privés. A côté des départements cantonaux de justice, les départements de l'instruction publique et de l'assistance sont aussi souvent impliqués dans ce contexte, ce qui ne facilite pas la collaboration intercantonale pour laquelle il n'existe d'ailleurs pas d'organe de coordination. Contrairement à l'exécution des peines des adultes, il n'y a pas de concordat dans ce domaine. La réglementation financière pour l'exécution des mesures destinées aux jeunes intervient au niveau intercantonal, au travers de l'accord intercantonal sur les homes. Ce dernier n'a, pour le moins à l'heure actuelle, que le caractère d'une convention administrative et offre uniquement un système pour définir la répartition des charges. Il ne peut pas servir d'instrument de planification. Il est donc indiqué de créer une base unique et coordonnée pour les homes au moyen d'une étroite collaboration horizontale.

#### 6.1.6.1.4 Modification de la Constitution

*Art. 123 Cst. Droit pénal*: la Confédération obtient la compétence générale de légiférer en matière d'exécution des peines et des mesures (cf. commentaires sous ch. 6.5.2).

#### 6.1.6.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales

Il faut rendre plus efficace la collaboration entre la Confédération et les cantons. Dans le cadre du programme de stabilisation 1999, une base juridique a été créée pour le versement de contributions forfaitaires aux frais de construction. Actuellement, il n'est pas possible de déterminer s'il faut également introduire des forfaits en matière de contributions pour l'exploitation. L'introduction d'un taux unique des

contributions dans la loi fédérale relative au programme de stabilisation a déjà permis de simplifier la procédure en la matière et a réduit les charges administratives. Dès 2001, la procédure sera encore plus simple, car les requêtes ne devront être accompagnées que d'un nombre limité d'attestations concernant les formations terminées avec succès. Les institutions qui demandent l'octroi de subventions et les cantons qui exercent la surveillance sur les homes devront assumer ainsi davantage de responsabilités. Cette mesure permet une diminution supplémentaire des charges administratives. Il faudra examiner dès 2002 si l'introduction d'un forfait est encore indiquée après la mise en place de ces simplifications. Le cas échéant, un catalogue des prestations pour les offres subventionnées par la Confédération sera élaboré par les cantons et la Confédération aura la possibilité de le reprendre.

Le Conseil fédéral devra décider lors de l'élaboration du deuxième message relatif à la RPT à quel moment et dans quelle mesure il faudra réunir l'ensemble des prescriptions en matière d'exécution des peines et des mesures. Ce regroupement pourra être réalisé dans une loi ou par une révision du code pénal. Si cette dernière option est choisie, la modification suivra de près la révision en cours du CP ou son entrée en vigueur. Il faudra prendre en considération cet aspect.

## 6.2 Modifications de la législation dans les différents domaines qui ne nécessitent pas une révision de leur base constitutionnelle

Les modifications proposées au niveau de la Constitution nécessiteront des adaptations dans un nombre important de lois spéciales, que celles-ci se rapportent à un ou à plusieurs domaines. En ce qui concerne ces dernières, ce sont la loi sur les subventions et la loi sur les finances de la Confédération qui sont principalement concernées. Nous vous soumettrons les propositions correspondantes dans le deuxième message.

Les deux messages relatifs à la RPT ne vont pas l'un sans l'autre. Les modifications de la Constitution proposées dans le présent message ne peuvent déployer leurs effets que dans la mesure où les adaptations nécessaires de la législation sont réalisées.

Par conséquent, nous avons calculé les effets financiers au niveau de la Confédération et des cantons (cf. ch. 7.2) en admettant que la RPT sera réalisée avec tous les éléments de la réforme, y compris ceux qui ne nécessitent pas de modifications de la Constitution et qui seront présentés dans le deuxième message. Il s'agit des domaines suivants.

### 6.2.1 Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social

L'AI alloue aujourd'hui des subventions aux organismes qui forment des spécialistes en matière de soins, de formation et de réadaptation professionnelle des personnes invalides. Afin d'harmoniser les prestations avec celles des autres assurances sociales, il est prévu de supprimer l'art. 74, al. 1, let. d, LAI et de libérer ainsi l'AI du financement de la formation et du perfectionnement. Dans la mesure où la formation du personnel spécialisé dans ce domaine sera dorénavant réglementé au

niveau des hautes écoles, ce sera le (nouvel) article sur les hautes écoles qui servira de base constitutionnelle. En vertu de cette disposition, la Confédération continuera à encourager les cours de formation correspondants.

### 6.2.2 Gymnastique et sport à l'école

La Confédération a l'intention de se retirer de ce domaine et de ne plus verser de subventions pour le sport facultatif à l'école, ni de remettre du matériel didactique. Il est nécessaire de modifier en conséquence la loi fédérale du 17 mars 1972[92] encourageant la gymnastique et les sports.

### 6.2.3 Biens culturels d'importance régionale

Les biens culturels d'importance régionale, tels que les théâtres, les opéras, les salles de concerts, les musées ou les bibliothèques feront partie de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Un nombre important d'organismes fournissant des prestations dans ce domaine estiment que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Il sera possible de trouver une solution à ce problème en négociant des contrats intercantonaux correspondants. L'introduction de ce domaine dans le catalogue de la collaboration intercantonale n'aura toutefois pas de conséquences matérielles au niveau de la Confédération. Pour cette raison, les biens culturels d'importance régionale ne feront pas partie du deuxième message.

### 6.2.4 Aménagement du territoire

Il est prévu de supprimer la participation de la Confédération aux frais d'élaboration des plans directeurs. L'abandon des subventions fédérales pour les plans directeurs a pour conséquence de réunir l'exécution et le financement de l'aménagement du territoire à un même niveau. Même si certains principes existent depuis longtemps, il faudra prévoir des révisions, car certains domaines de l'aménagement du territoire se situent dans des environnements très dynamiques mais également parce que le plan directeur doit en principe être revu tous les dix ans en vertu de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)[93]. Il faudra adapter en conséquence l'art. 28 de cette loi.

### 6.2.5 Forêts

Il est prévu qu'à l'avenir la Confédération pourra conclure des accords sur des programmes. La Confédération se limitera à intervenir au niveau stratégique et exercera un controlling au moyen d'un reporting développé sur la base de sondages. Les contributions de la Confédération se fonderont sur une offre de base différenciée en fonction des régions. Elles seront axées sur les résultats et versées globalement. La

92 RS **415.0**
93 RS **700**

participation effective de la Confédération à un programme résultera de négociations entre la Confédération et les cantons. La loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)[94] (art. 35 à 38) devra être adaptée en conséquence.

Depuis 1997 déjà, de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons dans le domaine forestier, qui sont compatibles avec les principes de la RPT, sont expérimentées dans le cadre du projet «Effor2» (accords portant sur des programmes, enveloppes budgétaires). Il se peut dès lors qu'une révision de la loi sur les forêts débute avant le deuxième train de mesures relatif à la RPT.

### 6.2.6 Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel et des sites construits

Nous proposerons un désenchevêtrement partiel par le biais d'une révision de la loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage[95]. La Confédération sera seule responsable des objets d'importance nationale, tandis que les cantons seront compétents pour les objets dignes de protection au niveau régional et local. Ils ne seront plus tenus de participer au financement des objets d'importance nationale. Il faudra dresser un inventaire pour définir quels sont les objets d'importance nationale. L'hypothèse utilisée dans le bilan global – la nouvelle solution dispense la Confédération d'assumer une surcharge par rapport à aujourd'hui – a donc un caractère provisoire et devra être réexaminée en vue du second message.

Le système mixte actuel se fonde sur l'art. 78, al. 3, Cst. Cet article accorde la possibilité au législateur de désigner les objets dignes d'être protégés, mais en respectant la compétence fondamentale des cantons (cf. al. 1). La norme constitutionnelle en vigueur autorise donc le législateur à limiter l'intervention de la Confédération aux objets d'intérêt national.

### 6.2.7 Protection de la nature et du paysage

Le domaine de la protection de la nature et du paysage reste une tâche commune. Il est prévu de réviser la LPN et, le cas échéant, la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)[96]. Ces révisions visent à obtenir un accomplissement plus efficace des tâches dans ce domaine, au moyen de mandats de prestations et d'enveloppes budgétaires. La Confédération conclut un accord sur les prestations pluriannuel avec chaque canton en vue de réaliser et de financer des programmes d'action. Cet accord définit l'offre de base, l'enveloppe financière et la nature du controlling. La réalisation des programmes relève de la responsabilité des cantons. Quant à la Confédération, il lui appartient de surveiller l'affectation des ressources au moyen d'un controlling approprié.

94 RS **921.0**
95 RS **451**
96 RS **641.61**

### 6.2.8 Animaux sauvages (chasse) et pêche

Le domaine des animaux sauvages (chasse) reste une tâche commune. Il faudra cependant créer une base pour l'introduction d'accords sur les objectifs et les prestations avec les cantons dans la loi fédérale du 20 juin 1986[97] sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP). Le domaine de la pêche fera l'objet d'un désenchevêtrement partiel. La révision de la législation fédérale de base (loi fédérale du 21 juin 1991[98] sur la pêche (LFSP)) doit éliminer la participation cantonale au niveau de la protection des espèces dans le domaine de la pêche.

### 6.2.9 Protection contre les crues

Nous proposerons une révision de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur les cours d'eau[99] (art. 6 à 10). Il est prévu que la Confédération soit désormais responsable des ouvrages de protection importants et de la gestion des sinistres graves. A cette fin elle conclura des accords sur les prestations avec les cantons.

### 6.2.10 Protection des eaux/installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées

La loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)[100] devra être revue afin de délimiter les compétences et les responsabilités financières de la Confédération et des cantons. La Confédération continuera en particulier à assumer une partie des frais de la réduction du taux d'azote dans les installations servant à l'épuration des eaux usées, en vertu d'engagements internationaux. Si les versements de la Confédération devaient dépasser 50 % des coûts des investissements, il faudrait modifier l'art. 61 LEaux.

### 6.2.11 Transports publics régionaux

La révision de la loi du 20 décembre 1957[101] sur les chemins de fer (LCdF), ayant pris effet au 1er janvier 1996, a permis de tenir compte dans une large mesure déjà des exigences de la RPT par rapport à la répartition des rôles entre la Confédération et les cantons. Des optimisations éventuelles seront réalisées dans le cadre des prochaines étapes de la réforme des chemins de fer.

Il faut développer le pilotage global recherché par la RPT au moyen des quotas des cantons, un instrument qui a fait ses preuves. Ces quotas indiquent quels sont les montants globaux des indemnités pour les transports publics régionaux autorisés dans les différents cantons. Ces indemnités comprennent les contributions de la Confédération *et* des cantons.

97 RS **922.0**
98 RS **923.0**
99 RS **721.100**
100 RS **814.20**
101 RS **742.101**

Il faudra réaliser les offres qui dépassent le quota d'un canton sans contribution de la Confédération. La liberté d'action à l'intérieur du quota d'un canton est limitée par le fait que les offres de transports publics ne peuvent pas être modifiées de manière significative à court terme, mais qu'elles se développent à plus long terme. Cette liberté d'action est également réduite en raison du nombre important d'offres qui concernent plusieurs cantons à la fois.

Le second message relatif à la RPT comprendra des explications plus fournies au sujet de la répartition des rôles et du pilotage global dans le domaine des transports publics régionaux. La part affectée du financement de la Confédération qui est destinée aux transports publics régionaux sera réduite de 69 à 50 % en moyenne dans le cadre de la RPT. L'objectif étant de garantir l'offre de transports publics intégrés en Suisse à long terme (voire durablement), cette répartition du financement à raison de 50 % entre la Confédération et les cantons devrait persister. Elle tient compte de la liberté supplémentaire dont les cantons bénéficient lors de la réalisation de projets et qui a été introduite lors de la révision de la LCdF. Elle prend cependant aussi en considération les intérêts de la Confédération qui recherche une politique durable des transports dans l'ensemble du pays. Cette dernière comprend en particulier le maintien de l'horaire cadencé et la réunion des entreprises de transports dans une offre de tarifs pour l'ensemble de la Suisse, ainsi qu'une planification supracantonale et la coordination et la garantie de normes dans les transports publics régionaux. Elle comprend également le maintien de l'offre de prestations dans les régions de notre pays qui sont peu peuplées ou défavorisées du point de vue économique.

### 6.2.12 Aérodromes

Du point de vue des compétences, les aérodromes doivent rester une tâche commune de la Confédération et des cantons. La possibilité d'obtenir des prêts de la part de la Confédération doit cependant être supprimée. Dans son deuxième message relatif à la RPT, le Conseil fédéral proposera de radier la disposition contenue à l'art. 101*a* de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)[102], qui prévoit que la Confédération peut allouer des prêts à intérêt préférentiel, jusqu'à concurrence de 25 %. En raison de la rentabilité des aérodromes, il n'est pas nécessaire que la Confédération maintienne une telle offre comme elle le fait en faveur d'autres organismes des transports publics.

### 6.2.13 Mesures de protection contre la pollution de l'air au moyen de fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales

Une révision partielle des art. 50 et 51 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)[103] et des art. 25 à 27 de la LUMin doit permettre d'accélérer et de simplifier les procédures administratives. Les cantons sont compétents en matière de lutte contre la pollution de l'air provoquée par les véhicules automobiles, et de mesures de protection contre le bruit le long des routes qui ne

[102] RS **748.0**
[103] RS **814.01**

sont ni des routes nationales ni des routes principales. Dans l'exécution de ces tâches, ils agissent de manière autonome en respectant les limitations découlant de l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales. Cette mesure doit offrir une indépendance aussi large que possible aux cantons et aux communes. Il est par conséquent possible de renoncer à des examens ponctuels des projets individuels par la Confédération.

### 6.2.14 Amélioration des structures dans l'agriculture

Dans le domaine des améliorations foncières et des bâtiments ruraux, il est prévu de verser désormais des contributions forfaitaires dans la mesure du possible, comme c'est déjà le cas pour les immeubles agricoles. Des accords sur les prestations sont conclus avec les cantons pour les ouvrages plus importants. Cette nouvelle approche exige une adaptation de l'art. 93, al. 2, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)[104].

### 6.2.15 Elevage

En vue d'un désenchevêtrement conséquent de ce domaine, la Confédération doit s'occuper intégralement, ensemble avec les associations d'élevage concernées, de l'aménagement et du financement des mesures visant à encourager l'élevage. Cette proposition implique une modification de l'art. 142 LAgr.

### 6.2.16 Amélioration du logement dans les régions de montagne

Le retrait complet de la Confédération qui est prévu dans ce domaine et qui relève de la politique régionale nécessite l'abrogation de la loi fédérale correspondante du 20 mars 1970[105]. Les modifications que le Parlement a apportées à cette loi le 15 décembre 2000[106] prévoient que les aides financières seront allouées au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005. Le Parlement a donc déjà prévu de supprimer l'allocation d'aides financières au moment de l'entrée en vigueur de l'ensemble de la RPT.

### 6.2.17 Réduction des primes de l'assurance-maladie

Le Conseil fédéral soumettra au Parlement une révision partielle de la loi du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)[107]. Cette révision prévoit que la Confédération devra supporter 25 % des coûts moyens de la santé pour 30 % de la population. Les cantons cumuleront les moyens financiers mis à disposition par la Confédération, afin de permettre aux personnes de condition modeste de bénéficier de

104 RS **910.1**
105 RS **844**
106 FF **2000** 5760
107 RS **832.10**

réductions des primes si la charge que représentent ces dernières dépasse les limites supportables, soit 10 % du revenu moyen imposable en Suisse. La nouvelle solution recherchée permettra d'assurer une utilisation plus transparente et plus ciblée des fonds. Il est possible de remplacer la pratique actuelle qui permet à certains cantons d'offrir des réductions de primes à 75 % de la population par une mesure ciblée de politique sociale. Dans le cadre du deuxième message relatif à la RPT, il faudra coordonner les adaptations de la législation et les travaux qui concernent la deuxième révision partielle de la LAMal.

### 6.2.18 Cliniques spéciales et médecine de pointe

La compétence pour garantir les prestations de la médecine de pointe et les traitements hautement spécialisés reste confiée aux cantons. Ce domaine fait obligatoirement partie de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Par conséquent, il sera nécessaire d'élaborer des normes dans une convention intercantonale relative à la planification et à la répartition des tâches dans la médecine de pointe. Il n'est pas prévu d'introduire des prescriptions au niveau du droit fédéral. Les hôpitaux restent un domaine de la politique cantonale de la santé. Le 18 septembre 2000, le Conseil fédéral a adopté un message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie[108] qui prévoit un nouveau mode de financement des prestations des hôpitaux par l'assurance-maladie. Le projet prévoit expressément que les prestations sont supportées, indépendamment du canton et de l'institution qui exploite l'hôpital, par l'assureur et par le canton de domicile de la personne assurée, à raison de 50 % chacun. En outre, le ch. 6 du message donne des précisions concernant les rapports qui existent entre la révision de la LAMal et la réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.

## 6.3 Réformes en cours ou planifiées qui sont compatibles avec la RPT

Les domaines de tâches qui figurent ci-dessous ont fait l'objet de la procédure de consultation du 31 mars 1999 relative à la RPT. Ils seront cependant traités en dehors de la réforme.

### 6.3.1 Allocations familiales

*Proposition selon le projet mis en consultation: solution unique au niveau de la Confédération.* Dans sa prise de position du 28 juin 2000 relative au rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 20 novembre 1998[109] concernant l'initiative parlementaire Fankhauser[110], le Conseil fédéral a accueilli favorablement les efforts entrepris en vue de réglementer les allocations familiales pour l'ensemble de la Suisse. Les allocations familiales ne font

108 FF **2001** 693
109 FF **2000** 4422
110 91.411 Initiative parlementaire Fankhauser Angeline: Prestations familiales, adoptée le 2 février 1992

cependant pas partie de la péréquation financière proprement dite. Le financement des allocations pour les salariés est exclusivement assuré par les cotisations des employeurs. Les pouvoirs publics n'encourent des dépenses que dans leur fonction d'employeur et les cantons ne contribuent que dans une très faible mesure à ces allocations, et cela uniquement pour les suppléments versés aux personnes indépendantes et aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative. Par conséquent, il faudra rechercher une solution dans le cadre de l'initiative parlementaire citée.

### 6.3.2 Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété

*Proposition selon le projet mis en consultation: la Confédération se retire de ce domaine*. Un retrait complet de la Confédération de la politique en matière de logement selon la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements[111] s'est heurté à une forte opposition. En accord avec les buts sociaux de la Constitution[112], le Conseil fédéral a décidé que la Confédération ne renoncera pas à exercer une influence efficace dans le domaine de la politique du logement. Dans son message relatif à une nouvelle loi fédérale sur la promotion du logement (LPL), le Conseil fédéral présentera les lignes directrices de sa future politique en matière de logement. La procédure de consultation de la LPL s'est achevée fin août 2001.

L'amélioration du logement dans les régions de montagne reste cependant un objet relevant de la RPT. Dans ce domaine, c'est un transfert intégral des compétences aux cantons qui est proposé. L'amélioration du logement dans les régions de montagne sera toutefois poursuivie jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ensemble des mesures prévues par la RPT (cf. explications sous ch. 6.2.16).

### 6.3.3 Formation professionnelle, y compris le perfectionnement

*Proposition selon le projet mis en consultation: désenchevêtrement partiel, en particulier retrait de la Confédération de l'orientation professionnelle et du perfectionnement de base qui n'est pas en rapport direct avec la profession actuelle ou future*. Dans son message du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr)[113], le Conseil fédéral a présenté ses idées concernant la nouvelle orientation de la formation professionnelle. Les principes énoncés dans ce message sont compatibles avec les objectifs supérieurs et les principes de la RPT[114].

111 RS **843**
112 Cf. art. 41, al. 1, let. e, cst. qui prévoit que la Confédération et les cantons s'engagent (en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée), à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.
113 FF **2000** 5256
114 FF **2000** 5320

### 6.3.4 Protection de la population

*Proposition selon le projet mis en consultation: désenchevêtrement partiel, la Confédération se retire en particulier des domaines de la formation, du matériel, des abris publics et des engagements lors d'une mise sur pied par les cantons et les communes*. Le 17 octobre 2001, le Conseil fédéral a adopté la réforme de la protection de la population à l'intention du Parlement (plan directeur de la protection de la population et révision totale de la législation sur la protection civile). Concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la réforme se fonde sur le principe qui veut que les cantons sont compétents et responsables de la protection de la population, sous réserve de compétences prévues par le droit fédéral. Les cantons sont en particulier responsables de prendre les mesures nécessaires en cas de catastrophes ou de situations de détresse, tandis que la Confédération prend ses dispositions en cas de conflit armé ou d'une hausse de la radioactivité. Les coûts correspondants sont supportés entièrement par les collectivités publiques concernées. Il en résulte un changement du système qui passe du financement actuel au moyen de contributions vers un financement en fonction des compétences. Cette règle claire pour délimiter les compétences est en accord avec les principes de la RPT. Il s'ensuit que désormais, la Confédération supporte en particulier l'ensemble des coûts de la mise en alerte de la population, du maintien des abris et de la formation qu'elle organise elle-même. Les cantons assument les coûts de la formation qu'ils offrent eux-mêmes, du matériel utilisé sur le plan local en cas de catastrophes et dans les situations d'urgence, des abris qui sont construits par la collectivité publique et des engagements lors d'une mise sur pied par les cantons et les communes.

### 6.3.5 Hautes écoles et hautes écoles spécialisées

*Proposition selon le projet mis en consultation: tâche commune avec collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.* L'objectif d'une politique suisse globale pour les hautes écoles, telle qu'elle a été esquissée dans le cadre de la RPT, est poursuivi au sein d'une organisation de projet composée de représentants de la Confédération et des cantons. Le point de départ de ce projet est la réforme nécessaire de l'enseignement supérieur en Suisse et une motion correspondante de la CSEC du Conseil des Etats du 22 mars 1999[115]. Les idées directrices sont l'unité de l'enseignement tertiaire et le partenariat entre la Confédération et les cantons.

La procédure de consultation relative au nouvel article constitutionnel sur l'enseignement supérieur a été lancée le 28 septembre 2001.

## 6.4 Domaines qui ont été exclus de la RPT

Le Conseil fédéral ne veut pas poursuivre les propositions controversées qui ne sont pas d'une importance prépondérante pour la réforme de la péréquation financière et des tâches. En excluant les domaines de la RPT qui ne touchent ni la substance, ni

115 99.3153 Motion Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats: Article constitutionnel sur l'enseignement supérieur, adopté par le Conseil des Etats le 21 avril 1999, par le Conseil national le 23 septembre 1999.

les principaux buts de la réforme, il est possible de favoriser l'acceptation de l'ensemble du train de mesures au niveau politique.

### 6.4.1 Gymnastique et sport

*Proposition selon le projet mis en consultation: suppression des trois heures obligatoires prévues par la Confédération dans le domaine de la gymnastique et du sport dans les écoles. La Confédération supprime également ses contributions pour l'encouragement de «Jeunesse et sport» et se retire du domaine de la formation des moniteurs, y compris les cours spécialisés en matière de sport dans les cantons.* La suppression de la compétence de la Confédération d'édicter des prescriptions dans le domaine du sport des jeunes et de déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles nécessiterait une modification de l'art. 68, al. 3, Cst. La procédure de consultation a montré en particulier que la renonciation à l'enseignement obligatoire de trois heures par la Confédération suscitait une résistance parfois forte. Il est possible d'exclure ce domaine controversé de la présente refonte, car ses effets sur la réforme de la RPT ne sont pas très importants.

La proposition de supprimer les subventions de la Confédération en faveur du sport facultatif à l'école et de la publication de matériel didactique pour la gymnastique et le sport à l'école n'a toutefois pas été contestée. Dans le cadre du deuxième message sur la RPT, le Conseil fédéral présentera une révision correspondante de la loi (cf. ch. 6.2.2).

### 6.4.2 Chemins et sentiers pédestres

*Proposition selon le projet mis en consultation: transfert des compétences aux cantons.* Selon l'art. 88, al. 2, Cst., la Confédération a la compétence de soutenir et de coordonner les mesures des cantons visant à l'aménagement et à l'entretien des réseaux de chemins et sentiers pédestres. La contribution annuelle de la Confédération est de 0,5 million de francs. La procédure de consultation a fait apparaître une large opposition, parfois prononcée. Au Conseil des Etats, un postulat a également été adopté qui demande que la Confédération renonce à se retirer de ce domaine[116].

Un transfert des compétences aux cantons, et par conséquent la renonciation à la prestation mentionnée de la Confédération, n'aurait que peu d'influences sur le train de mesures global relatif à la RPT. Il peut être considéré comme marginal. Le Conseil fédéral estime qu'il est possible d'exclure les chemins et les sentiers pédestres de la RPT. Vu le potentiel élevé et hétérogène d'oppositions, il est même indiqué d'y renoncer.

116 98.3130 Postulat Onken Thomas: Sauvegarde des intérêts supérieurs et tâches de coordination dans le domaine de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, adopté le 15 décembre 1998.

### 6.4.3 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL)

*Proposition selon le projet mis en consultation: transfert des compétences aux cantons. La Confédération se retire complètement du financement du SICL et se contente, en ce qui concerne les contrôles de qualité dans le secteur laitier, d'émettre les prescriptions nécessaires.* Le SICL procède notamment aux contrôles de la qualité prescrits par l'UE pour le lait mis en circulation. Le SICL a été réaménagé expressément pour assumer cette tâche, sans quoi il n'aurait presque plus été possible d'exporter du lait et des produits laitiers dans l'UE en 1996.

Afin d'assurer l'uniformité et l'harmonisation nationale des mesures prescrites par l'UE, le Conseil fédéral estime indispensable que ce soit la Confédération qui dirige l'exécution des tâches. L'ordonnance sur la qualité du lait (OQL)[117] et les ordonnances relatives à l'assurance de la qualité[118] ont été reconnues par l'UE comme équivalentes au droit communautaire et constituent une partie intégrante de l'accord bilatéral[119]. Le retrait de la Confédération pouvant entraîner de nouvelles négociations avec l'UE, il faut renoncer à cantonaliser le SICL.

## 6.5 Commentaire des dispositions constitutionnelles

### 6.5.1 Commentaire des dispositions constitutionnelles qui concernent plusieurs domaines

*Art. 3a (nouveau)* Subsidiarité

Selon l'art. 3*a*, il convient de respecter le principe de subsidiarité dans les rapports entre les différents niveaux de l'Etat. Formulé dans la seconde moitié du 19e siècle par la doctrine sociale catholique, le principe de subsidiarité se référait notamment à la relation entre l'Etat et la famille. Dans le cadre de la présente réforme du fédéralisme, le principe de subsidiarité se limite à la relation entre les échelons étatiques. Une extension à la relation entre l'Etat et les particuliers soulèverait inévitablement une multitude de questions fondamentales sur le plan de la politique sociale, et dépasserait ainsi le cadre de la réforme de la péréquation financière. Depuis peu, le droit de la Communauté européenne mentionne lui aussi expressément le principe de subsidiarité, sans intégrer la relation entre droit communautaire et particuliers.

Le principe de subsidiarité dans un Etat fédéral part de l'idée que la Confédération ne doit pas s'attribuer des tâches si les Etats-membres disposent des compétences nécessaires pour les accomplir eux-mêmes et s'il n'existe pas une raison impérieuse d'unifier ces tâches au niveau fédéral. L'inclusion expresse du principe de subsidiarité avait déjà été proposée lors de la révision de la Constitution. Elle avait toutefois été refusée lors des débats parlementaires[120].

A l'occasion de la présente réforme, il est prévu d'inclure le principe de subsidiarité dans la Constitution. Pour réformer la péréquation financière et le fédéralisme, le

117 RS **916.351.0**
118 RS **916.351.021.1-4**
119 Voir Accord sur l'agriculture, annexe 11, appendice 6; FF **1999** 6166.
120 Cf. art. 34, al. 3, du projet de constitution de 1996 et les commentaires concernant la portée de ce principe dans FF **1997** I 210, 604.

principe de subsidiarité joue un rôle important en tant que précepte institutionnel appliqué pour attribuer les tâches au niveau qui est le mieux placé pour les accomplir. Contrairement à ce qui avait été prévu lors de la révision de la Constitution, le principe de subsidiarité ne doit plus se limiter aux rapports entre la Confédération et les cantons, mais englober les rapports entre tous les niveaux de l'Etat, y compris les communes. Par conséquent, nous proposons d'inclure ce principe dans les dispositions générales du titre premier de la Constitution et non dans le chapitre relatif aux rapports entre la Confédération et les cantons.

Il serait contraire à la conception suisse de l'Etat de confier l'interprétation du principe de subsidiarité à une instance judiciaire. Son application représente plutôt une question politique fondamentale que doivent résoudre le constituant et le législateur dans chaque cas concret, en prenant en considération les conditions du moment. Cette approche découle du fait que la disposition figure au titre premier de la Constitution. Avec une telle approche, le principe de subsidiarité *ne peut être invoqué devant un tribunal*.

*Art. 43a (nouveau)* Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques

La nouvelle disposition définit les principes à observer lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques. Elle comprend d'une part une ligne directrice pour l'attribution au niveau constitutionnel et s'adresse ainsi directement au constituant. Elle inclut cependant également des principes de base pour la législation et l'exécution et s'adresse par conséquent aussi au législateur et aux autorités chargées de l'exécution.

L'art. 43*a* concerne en premier lieu la répartition et l'exécution des tâches au niveau vertical, soit entre la Confédération et les cantons. L'al. 1 n'a de sens que dans le contexte de la répartition verticale des tâches. Les autres alinéas peuvent également concerner l'accomplissement horizontal des tâches, en tant que lignes directrices (ne pouvant être invoquées devant un tribunal), p. ex. comme idées de base pour la rédaction de conventions entre les cantons selon l'art. 48 Cst.

*L'al. 1* reprend l'al. 2 de l'art. 42 actuel et le complète. Si la disposition figure à l'art. 43*a*, c'est qu'elle est mieux placée du point de vue de la systématique, cette disposition réunissant dorénavant plusieurs principes importants pour l'attribution et l'accomplissement des tâches. En complément à la version actuelle de l'art. 42, al. 2, il est précisé que la Confédération assume les tâches qui dépassent les possibilités des cantons. Cette adjonction avait déjà été discutée lors de la révision de la Constitution et la Commission constitutionnelle du Conseil des Etats l'avait alors refusée. Il est exact que l'exigence d'une réglementation uniforme couvre également les situations dans lesquelles une tâche dépasse les possibilités des cantons. Il est néanmoins prévu de reprendre cet aspect, afin de concrétiser l'exigence d'une réglementation uniforme qui reste autrement relativement abstraite.

Il faut examiner ensemble les *al. 2 et 3*. Ils établissent le principe de l'équivalence fiscale. Ce principe exige une triple congruence: le bénéficiaire, l'unité d'imputation et l'unité qui prend la décision doivent si possible être identiques. L'al. 2 concerne les deux premiers éléments, l'al. 3 les deux derniers. Le principe de l'équivalence fiscale concerne les personnes qui vivent dans la communauté correspondante. Si ces personnes tirent un avantage de l'accomplissement des tâches de l'Etat, elles doivent financer elles-mêmes les prestations correspondantes (au moyen d'impôts

ou de contributions) et il faut qu'elles puissent décider démocratiquement de ces tâches. Il est ainsi possible d'assurer que les tâches correspondantes sont accomplies au bon endroit, au bon moment et dans la proportion requise.

Si un avantage découlant d'une prestation de l'Etat ne profite pas à l'ensemble de la Confédération, mais uniquement à un ou à plusieurs cantons, ces derniers doivent par conséquent également assurer le financement de la prestation et pouvoir prendre des décisions à son sujet. A l'opposé, les prestations qui profitent dans une large mesure à l'ensemble de la Suisse doivent être réglementées et, le cas échéant, accomplies par la Confédération.

*Al. 4*: Dans certains domaines sensibles, qui font partie des prestations de base, il faut assurer une répartition équitable des prestations sur l'ensemble du pays. Il est possible d'assurer une telle répartition par plusieurs moyens: par une autocoordination entre les cantons, par des conventions intercantonales, par une réglementation fédérale qui confie l'exécution aux cantons ou par une réglementation fédérale qui prévoit l'exécution par les autorités fédérales. Dans ce contexte, le principe de subsidiarité exige cependant que la garantie d'une répartition équitable des prestations de base soit donnée en choisissant une voie qui respecte autant que possible l'autonomie. Les cantons pourront également éviter une centralisation en démontrant qu'ils disposent des capacités nécessaires pour assurer une répartition équitable des prestations, en instaurant une autocoordination ou en collaborant entre eux sur la base de conventions. Il faut encore préciser que l'art. 43, al. 4 ne crée pas un droit pouvant être invoqué devant un tribunal.

*L'al. 5* introduit une exigence supplémentaire. La collectivité qui se voit attribuer une tâche étatique doit être en mesure de l'accomplir de manière rationnelle et adéquate. La notion «de manière adéquate» exige une concordance entre le besoin et la prestation. Le terme «de manière rationnelle» suppose que les effets recherchés pourront être effectivement obtenus et que la prestation sera fournie à des coûts aussi bas que possible pour la collectivité. C'est principalement le deuxième critère qui peut avoir pour conséquence qu'une tâche, même si elle ne déploie ses effets que dans une partie limitée du territoire (cantons ou parties de la Suisse), devra être accomplie dans le cadre d'une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ou par la Confédération, en raison des avantages qui découlent d'une telle organisation à une grande échelle.

*Art. 46* Mise en œuvre du droit fédéral *(al. 2 et 3)*

Le complément à *l'al. 2* élimine tout doute concernant l'admissibilité de contrats «de droit public» dans les rapports entre la Confédération et les cantons. Il améliore ainsi la sécurité juridique pour les nouvelles formes de collaboration et de financement. En outre, même s'il s'agit d'une disposition avec une formulation potestative, l'al. 2 remplit une fonction particulière, qui consiste à appeler les instances concernées à utiliser des instruments de partenariat et des conventions dans le domaine des tâches communes.

La nouvelle formulation de l'al. 3 correspond à la teneur actuelle de l'al. 2.

Il est possible de supprimer *l'al. 3* actuel, qui prévoit que la Confédération tient compte de la charge financière qu'entraîne la mise en œuvre du droit fédéral en laissant aux cantons des sources de financement suffisantes et en opérant une péréquation financière équitable. D'une part, la disposition qui prévoit que la Confédération

doit laisser aux cantons des sources de financement suffisantes est comprise dans le nouvel art. 47, al. 2, ce dernier s'appliquant également à la mise en œuvre du droit fédéral. La base constitutionnelle pour la péréquation financière se trouve désormais exclusivement à l'art. 135 Cst. et il est par conséquent possible de supprimer la dernière partie de la phrase de l'art. 46, al. 3.

*Art. 47* Autonomie des cantons *(al. 2 nouveau)*

Cette disposition prévoit que la Confédération respecte l'autonomie des cantons. Elle est l'expression de la reconnaissance de l'autonomie des cantons en matière d'accomplissement des tâches, de financement et d'organisation. Cette autonomie n'est d'ailleurs pas contestée sur le plan constitutionnel[121]. En précisant cette norme à l'art. 47, le nouvel alinéa n'introduit pas une nouveauté dans la Constitution. Elle ne fait qu'exprimer de manière explicite une norme constitutionnelle qui fait partie intégrale du fédéralisme suisse et qui a la teneur suivante:

– Dans le cadre de l'autonomie dont jouissent les cantons lors de l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération s'engage, dans la mesure du possible, à respecter les compétences des cantons, soit de leur accorder un nombre suffisant de tâches autonomes. Cet engagement est également valable dans les domaines où la Confédération assume des tâches et dispose de compétences (principe de l'exercice des compétences en faisant preuve de modération). Par ailleurs, les cantons sont en principe libres d'accomplir des tâches que la Constitution n'attribue pas à la Confédération ou que cette dernière n'exerce pas.

– L'autonomie en matière d'organisation protège les cantons d'interventions excessives de la Confédération dans les structures d'organisation cantonales. Cela signifie en particulier que les cantons peuvent décider eux-mêmes dans une large mesure quelles seront les structures de leurs autorités et de leur administration, de quelle manière ils accompliront leurs tâches et comment ils utiliseront leurs moyens financiers.

– Concernant l'autonomie des cantons en matière de finances, la Confédération doit contribuer à ce que les cantons disposent de sources de financement suffisantes pour remplir leurs tâches – celles qui leur incombent directement et celles que leur délègue la Confédération. En vertu du droit constitutionnel applicable, il est incontesté que la Confédération doit ménager les ressources fiscales des cantons (art. 46, al. 3 et art. 128, al. 2, Cst.). Il va de soi que les cantons doivent aussi veiller à disposer de moyens financiers propres suffisants, en exploitant par exemple de manière efficace le potentiel existant dans le cadre de leur politique fiscale.

L'autonomie des cantons doit également être respectée lorsque la Confédération exerce ses propres compétences et accomplit des tâches qui lui sont confiées directement. Cette disposition montre qu'une intervention qui porterait atteinte au fondement de l'autonomie cantonale constituerait une violation de la Constitution[122].

121 Cf. Saladin, Peter; commentaire de l'art. 3 cst., ch. marg. 55 ss et 222 ss.
122 Cf. Zimmerli, Ulrich; Bund-Kantone-Gemeinden, dans: Zimmerli, Ulrich (éditeur); Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft; Berne 2000; p. 52.

A l'art. 48, al. 1 à 3, la Constitution règle d'une manière générale la collaboration facultative des cantons au moyen de conventions ainsi que la participation éventuelle de la Confédération à de telles conventions. L'al. 4 supplémentaire qui est proposé représente une évolution importante et prévoit qu'à la demande des cantons intéressés, la Confédération peut, dans certains domaines qu'il faut préciser dans la loi, déclarer obligatoire une convention intercantonale.

C'est volontairement que l'organe de la Confédération qui peut obliger les cantons à collaborer ne figure pas dans la Constitution. Sous le titre «Confédération et cantons», seul le niveau de l'Etat compétent est désigné. La compétence des organes n'est généralement pas précisée. Elle doit être réglée dans la loi.

L'obligation de collaborer (déclaration de force obligatoire générale, obligation d'adhérer) ne peut être imposée que dans les domaines énumérés de manière exhaustive par le législateur fédéral.

La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer ne peuvent être décidées qu'à la condition que les cantons intéressés fassent une demande visant à donner force obligatoire générale à une convention existante ou à un projet de convention. Il en va de même pour l'obligation d'adhérer à une convention. Le quorum nécessaire est défini dans la loi.

*Al. 5:* La délégation de compétences à des organes intercantonaux pour édicter des normes techniques ou d'exécution n'est pas contestée du point de vue constitutionnel[123]. C'est la question concernant la délégation de compétences législatives supplémentaires (dans le sens de normes primaires) à de tels organes et l'étendue d'un tel transfert qui ont été contestées par le passé[124]. De telles compétences permettent d'adopter des normes générales et abstraites qui imposent des obligations à des personnes physiques ou morales ou qui leurs accordent des droits. Elles servent aussi à réglementer l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ainsi que la procédure.

Dans l'intérêt d'une collaboration intense et efficace entre les cantons, il est avantageux de pouvoir déléguer des compétences législatives aux organes intercantonaux. L'art. 48 de la révision de la Constitution prévoit expressément la possibilité de créer des organes intercantonaux; ils doivent notamment pouvoir assumer ensemble des tâches d'importance régionale. Afin de clarifier la situation par rapport au droit constitutionnel, l'art. 48 précise, en s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal fédéral, quelles sont les conditions devant être remplies du point de vue de l'Etat de droit pour qu'une telle délégation soit valable:

– *Let. a:* les organes des cantons (gouvernement ou parlement) ne doivent pas pouvoir déléguer, au moyen de conventions intercantonales, des compétences législatives à des organes intercantonaux qui dépasseraient celles que leur accorde le droit cantonal. La délégation de compétences législatives à des organes intercantonaux doit remplir certaines conditions qui, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, doivent exister d'une manière générale. Cela signifie en particulier que l'autorisation d'adopter des normes légales

123 Cf. Abderhalden, Ursula; Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit; Fribourg, 1999; p. 71.
124 Cf. Brunner, Stephan C.; Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit; Saint-Gall, Zurich, 2000; p. 131s.

doit être décidée dans le cadre de la procédure applicable pour l'adoption des lois selon le droit cantonal. Il s'ensuit que la norme prévoyant la délégation est sujette au référendum et qu'elle doit se limiter à un domaine précis, clairement défini.

– *Let. b:* par ailleurs, le contenu fondamental des normes adoptées (soit leur objet, leur but ainsi que l'étendue de la réglementation déléguée à des organes intercantonaux et les lignes directrices applicables) doit être défini dans la norme même qui institue la délégation et qui se trouve dans une convention intercantonale. Ainsi il est possible d'assurer que la délégation de normes législatives à des organes intercantonaux ne pourra se faire qu'à l'intérieur de limites étroites et claires (p. ex. en l'assortissant de conditions, etc.).

Concernant une prise en compte adéquate des parlements cantonaux dans le cadre de conventions intercantonales, plusieurs modèles sont concevables. L'accord-cadre intercantonal précise à ce sujet que les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer leurs parlements à temps et en détail sur les conventions existantes ou prévues dans le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. En outre, le droit cantonal est libre de régler les droits de participation des parlements dans le domaine de la collaboration intercantonale avec compensation des charges. L'implication directe des parlements cantonaux dans les négociations portant sur une convention dépendra de la décision de chaque canton. Les constitutions des cantons de Bâle-Ville et de Soleure prévoient explicitement de tels mécanismes de participation. Les parlements ont le droit de créer des commissions qui participent à la préparation de conventions qui sont soumises à l'approbation du parlement[125]. Les art. 64, let. b et 65, let. c de la nouvelle Constitution du canton de St-Gall prévoient par exemple que le parlement cantonal élit ses représentants dans les assemblées et les commissions parlementaires intercantonales et internationales; il est également compétent pour conclure et pour dénoncer des conventions entre Etats à l'échelon de la Constitution ou de la loi.

*L'al. 6* expose la hiérarchie des normes: le droit international prime le droit national, le droit fédéral l'emporte sur le droit cantonal qui lui est contraire et le même principe s'applique au droit intercantonal par rapport au droit cantonal. Il faut cependant préciser que le principe de la primauté du droit intercantonal ne s'applique pas sans limitations. En particulier, le droit intercantonal ne l'emporte pas sans autres sur les constitutions cantonales qui ont été garanties par la Confédération en application de l'art. 51, al. 2, Cst.

Le droit intercantonal déroge à la législation cantonale qui lui est contraire. Une convention qui institue des normes législatives prime par conséquent les lois et les ordonnances qui lui sont contraires. La doctrine ne s'est pas encore prononcée sur les rapports entre le droit intercantonal et le droit constitutionnel cantonal. La nouvelle disposition doit également s'appliquer dans ce domaine. Il faut par conséquent apprécier ces rapports de la même manière que ceux qui existent entre le droit constitutionnel fédéral et le droit international public. Au même titre que les conventions internationales conclues par la Confédération priment le droit constitutionnel fédéral, le droit intercantonal l'emporte sur le droit constitutionnel cantonal.

125 Art. 64, al. 3, de la constitution du canton de Bâle-Campagne du 17 mai 1984, RS **131.222.2**; art. 72, al. 2, de la constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986, RS **131.221**

La primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal à tous les niveaux qui lui est contraire garantit le caractère obligatoire du droit intercantonal. Ce principe met également en évidence la solidarité entre les cantons qui s'engagent à respecter effectivement les conventions intercantonales. Il s'agit d'un élément important pour un fédéralisme vivant. Si un canton devait faire bande à part en ne respectant pas des conventions intercantonales dans un cas donné, il mettrait en danger la collaboration intercantonale. La réglementation expresse prévue à l'al. 6 renforce la sécurité juridique.

*Art. 128* Impôts directs *(al. 4)*

Il est nécessaire de réviser l'art. 128, *al. 4*, qui prévoit une participation fixe des cantons au produit brut de l'impôt fédéral direct et l'affectation d'une quote-part de ce montant à la péréquation financière intercantonale. Le nouveau système de répartition des recettes de la Confédération ne dépend plus de la capacité financière des cantons. Pour cette raison, il faut supprimer le passage concernant la péréquation financière intercantonale. Par ailleurs, le montant de la quote-part des cantons à l'impôt fédéral direct variera en fonction des transferts de charges entre la Confédération et les cantons selon le bilan global (cf. ch. 7.2.1), afin de respecter l'équilibre financier recherché entre les deux niveaux de l'Etat (sans tenir compte de la compensation des cas de rigueur). La Constitution doit cependant garantir aux cantons que leur quote-part à l'impôt fédéral direct sera de 15 % au minimum.

*Art. 132* Droit de timbre et impôt anticipé *(al. 2)*

*L'al. 2* comprend la phrase nouvelle «Dix pour cent du produit de l'impôt anticipé est attribué aux cantons». La part des cantons aux recettes de l'impôt anticipé peut désormais être fixée à 10 %, la disposition transitoire de l'art. 196, ch. 16 étant supprimée avec l'entrée en vigueur de la RPT.

*Art. 135* Péréquation financière *(al. 1 et 2)*

*L'al. 2* pose les principaux jalons de la péréquation financière sous la forme de buts.

Conformément à la let. a, il s'agit de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière. Par «capacité financière», il faut entendre les ressources déterminantes pour les recettes d'un canton (somme des revenus imposables et de la fortune des personnes physiques ainsi que des bénéfices des personnes morales). La formulation indique que tous les cantons sont concernés par cette disposition et pas seulement ceux dont le potentiel de ressources est le plus fort ou le plus faible par exemple.

La let. b fixe un autre objectif qu'il n'est pas toujours facile de concilier avec les exigences formulées à la let. a: la péréquation financière doit veiller à ce que les cantons ayant les potentiels de ressources les plus faibles disposent des ressources financières minimales leur permettant de s'acquitter de leurs tâches. La prise en compte de cet objectif a pour conséquence que la capacité financière des cantons à faible potentiel de ressources est mutuellement plus fortement compensée que celle des cantons à fort potentiel de ressources.

Contrairement aux let. a et b, la let. c ne se réfère pas à la capacité financière ou aux ressources, mais à deux charges particulières ayant des répercussions sur les cantons: les conditions d'ordre géo-topographique et socio-démographique. Le premier

critère transforme l'indice partiel «région de montagne» de l'ancien indice de capacité financière en un critère systématique et empiriquement mieux fondé; le deuxième critère se rapporte à des charges ressenties depuis longtemps déjà dans différents pays et de plus en plus perceptibles depuis environ deux décennies également en Suisse; ces charges touchent notamment les villes-centres.

La let. d mentionne, en plus des trois piliers de la péréquation financière déjà cités, (péréquation des ressources, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques), le quatrième pilier de la péréquation, à savoir la collaboration entre les cantons assortie d'une compensation des charges. La tâche principale de ce quatrième pilier est dévolue aux cantons; en effet, conformément à la teneur de la let. d, la Confédération ne peut que *favoriser* la collaboration intercantonale.

*Art. 189* Juridiction constitutionnelle *(al. 2 nouveau)*

Dans le cadre de la réforme de la justice, le Conseil fédéral avait proposé d'introduire un contrôle concret des normes par le Tribunal fédéral pour les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale. Il avait alors limité ce contrôle à l'examen des violations des droits garantis aux personnes privées par la Constitution, ainsi qu'à l'examen de violations des compétences des cantons qui leur sont garanties par la Constitution. Lors des délibérations sur la réforme de la justice, le Parlement a toutefois refusé d'introduire un contrôle des lois. La présente proposition se fonde sur une suggestion de la CdC. Le Conseil fédéral reprend cette proposition en prévoyant de donner aux cantons le droit de faire examiner par le Tribunal fédéral les violations de compétences que leur garantit la Constitution qui seraient contenues dans une loi. Il laisse toutefois au législateur fédéral le soin de préciser les modalités de ce contrôle des normes. Dans le cadre de la RPT et de la réforme du fédéralisme qui y est liée, la sauvegarde des compétences des cantons joue un rôle important. Le contrôle des lois fédérales que nous proposons permet d'invoquer les compétences cantonales garanties par la Constitution également face au législateur fédéral.

Les compétences cantonales qui sont garanties par la Constitution peuvent découler de la définition des différentes attributions dont bénéficie la Confédération. Nous citerons par exemple l'art. 77 Cst., qui décrit les compétences de la Confédération dans le domaine des forêts. Selon cette disposition, la Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale. Elle est également chargée de fixer les principes applicables à la protection des forêts et doit encourager les mesures de conservation des forêts. En vertu de la conception de la RPT, ce domaine fait partie des tâches communes entre la Confédération et les cantons. Dans l'intérêt d'une coopération efficace et basée sur le partenariat entre la Confédération et les cantons, la RPT donne une grande importance à une répartition claire des rôles. Dans la mesure du possible, la Confédération doit se limiter à réglementer les principes et les buts. A l'opposé, les cantons doivent bénéficier d'une large autonomie pour atteindre les buts fixés, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des moyens. L'art. 77 Cst. prévoit que la Confédération se limite à définir des principes et à encourager les mesures de conservation des forêts. Il apparaît donc que les compétences de la Confédération sont déjà limitées par la Constitution et que les cantons disposent d'une autonomie importante dans ce domaine. L'examen par le Tribunal fédéral que nous proposons pourrait par exemple servir à vérifier si les lois fédérales adoptées pour accomplir les tâches, soit concrètement la

loi sur les forêts, respectent les limites tracées par la Constitution entre les compétences de la Confédération et celles des cantons.

Au niveau constitutionnel, la répartition des rôles dans la collaboration entre la Confédération et les cantons résulte également des dispositions générales relatives aux rapports entre la Confédération et les cantons[126]. A ce niveau, la possibilité d'invoquer ces normes devant un tribunal devient cependant limitée. Tant que les principes généraux présentent le caractère de préceptes ou de maxime, il ne sera guère possible d'en déduire des prescriptions obligatoires dans un cas particulier.

Concernant la procédure, le Conseil fédéral a l'intention de régler l'examen des lois fédérales dans le cadre de l'action de droit public[127], à savoir au moyen de l'action devant le Tribunal fédéral selon la terminologie utilisée dans le projet relatif à la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale[128]. L'action de droit public présente quatre avantages principaux. Le premier est qu'il s'agit de la voie de droit ordinaire pour régler les conflits de compétence entre la Confédération et les cantons[129]. Le deuxième est qu'il attribue exclusivement au Tribunal fédéral la compétence d'examiner la constitutionnalité des lois fédérales. Le troisième consiste à accorder aux cantons le droit de soumettre leur cas directement au Tribunal fédéral. Il est ainsi possible de renoncer à exiger l'épuisement de toutes les voies de droit, une telle exigence ne serait pas logique, car ni les tribunaux cantonaux, ni les tribunaux fédéraux de première instance (en particulier le futur Tribunal administratif
fédéral) ne seraient en mesure de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales. Le quatrième avantage est que l'action de droit public est une voie de droit spéciale que le législateur peut adapter sans autres aux particularités du contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, en fixant par exemple un délai pour introduire action.

Même si le Conseil fédéral est favorable à un contrôle des lois fédérales dans le cadre de l'action de droit public, la disposition constitutionnelle proposée laisse au législateur le soin de définir la forme des recours des cantons devant le Tribunal fédéral. Le législateur est par conséquent libre de choisir la voie de l'action de droit public ou du recours de droit public. Il devra aussi décider si les cantons peuvent contester directement une loi fédérale (contrôle abstrait des normes) ou s'ils ne le peuvent que dans le cadre d'un acte d'application de la loi (contrôle concret des normes). Comme le présent projet – contrairement au projet de réforme de l'organisation judiciaire – limite le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales à des conflits de compétence entre la Confédération et les cantons qui découlent de la loi, le Conseil fédéral estime qu'il est inutile et inadapté d'exclure au niveau de la Constitution déjà le contrôle abstrait des normes des lois fédérales. Il faut éviter que les cantons ne soient forcés de rendre une décision concernant une personne privée en vertu d'une loi fédérale contestée, avant de pouvoir porter la décision et la loi
fédérale devant le Tribunal fédéral. Avec une telle procédure, la personne privée deviendrait le jouet d'un conflit qui ne la concerne pas. Pour cette raison, le Conseil

126 Cf. explications dans le présent message relatives aux tâches communes et aux conventions-programmes, ainsi que celles concernant les principes à observer lors de l'attribution et de l'accomplissement de tâches dans notre Etat fédératif, ch. 2 et 3.
127 Cf. art. 83 de la loi fédérale d'organisation judiciaire, OJ; RS **173.110**
128 Cf. art. 106 du projet de loi sur le Tribunal fédéral dans sa version selon le message du 28 février 2001.
129 Cf. art. 83, let. a, OJ

fédéral propose une réglementation relativement ouverte avec l'art. 189, al. 2, qui ne restreint pas inutilement le champ d'action du législateur fédéral. Cette disposition réserve toutefois exclusivement aux cantons le droit de faire appel au Tribunal fédéral lorsque des compétences garanties aux cantons par la Constitution sont violées par le législateur fédéral. Les personnes privées n'en ont pas le droit.

L'introduction du contrôle des normes que nous proposons avec la présente disposition transgresse la règle prévue par l'art. 190 Cst. selon le projet de réforme de l'organisation judiciaire (art. 191 de la Cst. actuelle). Cette disposition prévoit que le Tribunal fédéral et les autres autorités appliquant du droit sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international. Même sans modifier l'art. 190 Cst. prévu par la réforme de l'organisation judiciaire, il n'est cependant guère contestable que le Tribunal fédéral n'est pas lié par une loi fédérale lorsqu'il examine si elle est en accord avec les compétences que la Constitution accorde aux cantons. Il ressort clairement des termes utilisés à l'art. 189, al. 2, let. a, Cst. que cette disposition correspond à une loi spéciale par rapport à l'art. 190 Cst. qui est prévu par la réforme de l'organisation judiciaire. Il n'est donc pas nécessaire de modifier cet article pour préciser les compétences du Tribunal fédéral lorsqu'il rend une décision, d'autant plus qu'une exception implicite existe déjà actuellement: si le Tribunal fédéral constate qu'une loi fédérale viole le droit international, et en particulier un droit fondamental garanti par le droit international, il se réserve le droit de refuser l'application d'une telle loi dans un cas particulier (ATF *125* II 417, 424 s*)*. Si on ajoutait explicitement une exception à cette règle, il se pourrait que la validité de l'exception implicite soit mise en question. Une réglementation des compétences en matière de décisions ne se justifie pas non plus par souci de clarification, pour préciser que le Tribunal fédéral peut, dans certains cas, renoncer à annuler une loi fédérale qui viole la Constitution, voire déterminer dans quelle mesure la loi contestée reste valable. Concernant les lois cantonales, le Tribunal fédéral applique cette règle depuis longtemps déjà (cf. les ATF *110* Ia 7, 26 s; *124* Ia 193, 201 s; pratique constante). Il n'y a pas lieu de craindre que le Tribunal fédéral refuse de s'attribuer une telle compétence par rapport aux lois fédérales en raison de l'absence d'une base constitutionnelle explicite.

Globalement, la solution proposée complète, au niveau de la procédure, le renforcement de la position des cantons recherché par la RPT. L'introduction d'un contrôle des normes pourrait contribuer à garantir les libertés que la réforme veut accorder aux cantons, permettant ainsi de renforcer le principe de subsidiarité qui joue un rôle central dans la RPT.

### 6.5.2 Explications des dispositions constitutionnelles qui se rapportent à des tâches

*Art. 60* Organisation, instruction et équipement de l'armée *(al. 2)*

A *l'al. 2*, la compétence des cantons à fournir une partie de l'habillement et de l'équipement est biffée. La responsabilité des acquisitions dans ce domaine est ainsi intégralement transférée à la Confédération. La souveraineté militaire des cantons n'est pas touchée, les cantons restant compétents dans le cadre du droit fédéral pour la création de formations cantonales et pour la nomination et la promotion des officiers de ces formations.

*Art. 62* Instruction publique *(al. 3 nouveau)*

La formation spéciale est destinée aux enfants et aux adolescents handicapés qui ne peuvent pas suivre l'école publique ou dont on ne peut attendre qu'ils la suivent. Les écoles spéciales fournissent également des prestations au niveau préscolaire et prennent des mesures de nature pédago-thérapeutiques. Elles offrent aussi des logements, des repas et des transports.

Le nouvel *al. 3* prévoit que les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour tous les enfants et adolescents handicapés, jusqu'à l'âge de 20 ans révolus au maximum. Il garantit ainsi à tous les enfants et adolescents handicapés un droit individuel à une formation spéciale afin de les encourager et de les former de manière optimale.

L'introduction du nouvel al. 3 met en évidence que les cantons sont désormais responsables de l'ensemble de l'instruction publique, soit à la fois de l'enseignement de base et de la formation spéciale. Les cantons se voient transférer l'entière responsabilité matérielle et financière dans ce domaine. Ils obtiennent, par la Constitution, la possibilité d'appliquer une approche intégrative de l'instruction publique, soit de ne prévoir une véritable formation spéciale que si des mesures individuelles ne permettent pas une intégration dans l'école primaire ou si de telles mesures ne sont pas adaptées.

Certains cantons devront créer ou adapter les bases juridiques concernant la formation spéciale des enfants handicapés de la naissance jusqu'au niveau primaire (prestations préscolaires), au niveau de l'école maternelle et dans les domaines postobligatoires. D'autres cantons devront modifier leurs dispositions légales ou en adopter de nouvelles.

Les compétences de la Confédération et de l'AI dans le domaine de la formation spéciale sont supprimées et il faudra abroger l'art. 19 LAI.

*Art. 66* Aides à la formation *(al. 1)*

*L'al. 1* stipule que la Confédération peut accorder des contributions aux cantons uniquement pour l'octroi d'aides à la formation destinées aux étudiants des hautes écoles et autres établissements d'enseignement supérieur. En d'autres termes, il faut supprimer la disposition actuelle qui prévoit que la Confédération est compétente de manière générale pour octroyer des bourses et d'autres aides à la formation. Cela signifie que les cantons sont compétents dans ce domaine jusqu'au niveau secondaire II y compris, et qu'ils sont libres de prévoir des bourses ou des prêts dans le cadre de cette délimitation des compétences. Dorénavant, la Confédération veut se concentrer sur les formations de niveau tertiaire et elle intensifiera ses efforts en vue de trouver une harmonisation intercantonale. Certains points essentiels dans le domaine de l'aide à la formation qui concernent l'ensemble de la Suisse seront définis dans une loi-cadre qui définira les conditions devant être remplies pour obtenir des subventions.

*Art. 75a (nouveau)* Mensuration

*L'al. 1* arrête que la mensuration nationale relève de la compétence exclusive de la Confédération. Elle constitue la base de toutes les autres informations géotopographiques qui concernent la Suisse. La tâche de la mensuration nationale

comprend également la coordination des bases pour la mensuration sur le plan national et international.

*L'al. 2* prévoit que la Confédération légifère sur la mensuration officielle dans le sens d'une conduite stratégique. Lors de l'introduction du CC, le législateur avait choisi une forme d'organisation décentralisée pour la mensuration officielle. Celle-ci est généralement exécutée par des ingénieurs géomètres privés et en possession d'un brevet. La Direction fédérale des mensurations cadastrales a été chargée par le Conseil fédéral d'exercer la direction et la surveillance suprême dans ce domaine. Cette tâche indispensable si l'on veut garantir des données et des plans qui satisfont à des critères de qualité élevés pour l'ensemble du territoire de la Confédération et qui
représentent une ressource indispensable pour les personnes actives sur le marché de l'immobilier. Une coordination efficace des ouvrages de mensuration aux frontières cantonales et la réalisation d'un modèle pour les données de base, valable pour l'ensemble de la Suisse, ne sont possibles qu'avec une direction centrale et indépendante, autorisée à donner des instructions. La mise en œuvre et l'exploitation de la mensuration officielle, qui doit tenir compte des particularités locales, devront cependant être assurées en collaboration avec les cantons (cf. ch. 3). La mensuration officielle se fonde sur les éléments de base fournis pas la mensuration nationale.

Selon *l'al. 3*, la Confédération peut légiférer sur l'harmonisation des informations foncières officielles qui constituent «l'administration du sol». Afin d'assurer que ce cadastre, qui remplit plusieurs fonctions, est exact et fiable et qu'il reproduit fidèlement la situation matérielle et juridique, il est indispensable de prévoir une harmonisation des informations officielles. Celle-ci permet à la Confédération de garantir que les tâches des collectivités publiques (Confédération, cantons et communes) pourront être effectuées de manière efficace et que les personnes actives dans le domaine de l'immobilier disposeront d'informations mises à jour, vérifiées et complètes.

*Art. 82* Circulation routière *(al. 3)*

Actuellement, c'est le Parlement qui est compétent pour autoriser, dans des situations exceptionnelles, le prélèvement de taxes pour l'utilisation des routes publiques. Nous proposons d'attribuer cette compétence au Conseil fédéral. Cette mesure permettra de simplifier et d'accélérer la procédure concernant l'introduction de projets de «road-pricing», qui est un instrument de financement supplémentaire pour les associations de transports en agglomération urbaine qui devront être créées (cf. ch. 6.1.4.4.3).

*Art. 83* Routes nationales *(al. 2 et 3)*

La notion de «construction» à *l'al. 2* comprend l'extension du réseau existant (p. ex. l'élargissement d'un certain tronçon à six pistes) et, le cas échéant, la construction de nouvelles liaisons qui sont intégrées dans le réseau existant. Les modalités relatives à l'achèvement du réseau décidé sont toutefois réglementées dans la disposition transitoire (art. 197, ch. 2). «L'entretien» couvre le maintien de la qualité des ouvrages réalisés et «l'exploitation» englobe toutes les mesures servant à garantir le fonctionnement, à assurer la sécurité, à diriger le trafic et à fournir des informations sur la circulation. L'accomplissement de ces tâches, y compris leur financement, est en-

tièrement confié à la Confédération. Le moment du transfert de ces compétences ainsi que les modalités seront fixés au niveau de la loi qui devra également se pencher sur la question concernant la propriété des routes nationales. Selon la réglementation en vigueur, ce sont les cantons qui en sont propriétaires. Il est prévu de transférer cette propriété à la Confédération, car une telle mesure faciliterait l'accomplissement de ses tâches dans de multiples domaines, de nombreux droits et obligations étant étroitement liés à la propriété (p. ex. la responsabilité du propriétaire de l'ouvrage, les droits de voisinage, la conclusion de contrats, l'octroi de droits, les droits du maître de l'ouvrage). Les aires de repos et de ravitaillement ne sont pas concernées par cette disposition, elles relèvent déjà de la compétence exclusive des cantons.

La Confédération ne peut pas assumer ces tâches seule. Elle devra les déléguer partiellement à des tiers qui pourront être des personnes privées, des cantons ou des organismes mixtes. La Confédération doit toutefois conserver le pilotage de tous les domaines de tâches, en faisant participer les cantons sous une forme qu'il reste à déterminer.

Il faut supprimer *l'al. 3*, car les routes nationales – dans la mesure où elles nous intéressent dans ce contexte – ne sont plus une tâche commune, mais relèvent du domaine exclusif de la Confédération. Il faut cependant reprendre par analogie le contenu de cet alinéa dans la disposition transitoire mentionnée.

*Art. 86* Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation *(al. 3, let. b, b$^{bis}$, c, e et f)*

La *let. b* est modifiée: l'encouragement de mesures destinées «à séparer le trafic» n'est plus mentionné explicitement, car la RPT attribue la compétence générale pour ces mesures aux cantons. Dans les villes et les agglomérations urbaines, de telles mesures peuvent cependant faire partie de concepts globaux que la Confédération pourra désormais encourager dans un cadre limité (cf. ch. 6.1.4.4.3). Par conséquent, une nouvelle *let. b$^{bis}$* a été prévue. Elle introduit la possibilité d'encourager des «mesures destinées à améliorer le déroulement du trafic dans les villes et les agglomérations urbaines». Dans ce contexte, il est indiqué de ne pas rattacher l'utilisation de fonds affectés à la mesure concrète de construction (un projet déterminé pour séparer le trafic), mais au but recherché (l'amélioration du déroulement du trafic). La présente formulation permet une telle approche.

La *let. c* a une nouvelle teneur. Jusqu'à présent, la Confédération ne pouvait verser des contributions que pour la construction des routes principales. Cette notion englobait la construction de nouvelles routes et l'aménagement de routes existantes. Cette limitation est supprimée. Cela signifie que la Confédération peut également contribuer à l'entretien et à l'exploitation de telles routes. Il s'agit uniquement de créer une base constitutionnelle pour élargir le champ d'application des subventions. La législation d'exécution déterminera dans quelle mesure cette compétence sera exercée. D'autres aspects, tels que l'affectation de moyens en faveur des routes principales, la réglementation du régime des contributions, la délimitation des projets posant des problèmes de financement (grands projets) et l'organisation des programmes seront réglementés au niveau de la loi.

A la *let. e*, le critère de la capacité financière est supprimé. Avec la RPT, la péréquation financière sera exclusivement opérée au moyen de l'instrument de la péréqua-

tion des ressources. Il n'est par conséquent plus nécessaire de la rattacher à des transferts de moyens financiers qui se basent sur d'autres critères.

A la *let. f*, le domaine des routes alpines internationales est supprimé. Il s'agit d'une des subventions les plus anciennes puisqu'elle existe depuis 1848. A l'origine, elle était destinée à compenser les pertes subies par les cantons situés dans les Alpes suite à la suppression des redevances pour l'utilisation de certaines routes et ponts. Si les routes alpines mentionnées sont des routes nationales alpines, ce sera dorénavant la Confédération qui assumera les coûts de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de ces routes. Concernant les autres routes alpines qui servent au trafic international, la Confédération participera au coûts d'établissement des projets posant des problèmes de financement, en vertu de la nouvelle solution prévue par la RPT. Pour couvrir les frais d'entretien et d'exploitation, les cantons concernés pourront utiliser des moyens provenant de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. La situation particulière des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures, qui ne disposent pas de routes nationales, sera prise en considération dans la nouvelle clé de répartition pour les contributions qui ne sont pas liées à un ouvrage.

*Art. 112* Assurance vieillesse, survivants et invalidité
*(al. 2, let. a$^{bis}$, al. 3, let. b, al. 4 et 6)*

*L'al. 2* reprend le contenu de l'art. 34$^{quater}$ de l'ancienne Constitution, afin de préciser un principe qui n'est pas contesté et qui a fait ses preuves dans la pratique: la Confédération peut servir des prestations en espèces et en nature. Cette adjonction n'a pas de nouveaux effets du point de vue matériel.

En raison de la centralisation prévue, les *al. 3 et 4* ne contiennent plus la possibilité offerte aux cantons de participer au financement de l'assurance.

*L'al. 6* prévoit que la Confédération encourage l'intégration des personnes handicapées et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Cette disposition est abrogée. Son contenu est repris dans les art. 112*b* et 112*c*.

*Art. 112a (nouveau)* Prestations complémentaires

Cette disposition introduit, au niveau de la Constitution, le principe selon lequel la Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires aux personnes qui ne peuvent pas couvrir leurs besoins vitaux avec l'AVS. Par conséquent, il faut supprimer l'art. 196, ch. 10, Cst. (dispositions transitoires ad art. 112).

La 10$^{e}$ révision de l'AVS stipule que désormais, les prestations complémentaires peuvent être versées aux destinataires (personnes âgées, survivants, invalides) même s'ils n'ont pas encore droit aux prestations AVS/AI (LF sur les prestations complémentaires, art. révisés 2*a*, 2*b* et 2*c*, toujours sous let. b). Le libellé de l'art. 112*a* Cst. tient compte de cette révision: la Constitution concède au législateur la possibilité de verser des prestations complémentaires même si le bénéficiaire n'a pas encore droit aux prestations de l'AVS ou de l'AI.

*Art. 112b (nouveau)* Encouragement de l'intégration des invalides

Cet article règle les tâches de la Confédération, soit l'octroi de prestations individuelles de l'AI, et celles des cantons, soit la construction et l'exploitation d'institutions pour l'intégration des invalides.

Dans le cadre de la présente réforme, la nouvelle répartition des tâches se limite au domaine de l'intégration des invalides, soit des personnes qui ne peuvent pas exercer une activité lucrative *au sens de l'assurance-invalidité*.

*L'al. 1* stipule que la Confédération encourage l'intégration des invalides par des prestations en espèces et en nature. Cette disposition fixe, au niveau de la Constitution, la responsabilité de la Confédération pour les prestations individuelles selon la LAI.

*L'al. 2* prévoit que les cantons encouragent l'intégration des invalides, notamment par des contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions visant à leur procurer un logement et un travail. En d'autres termes, cette disposition introduit dans la Constitution le principe selon lequel les cantons doivent fournir les prestations collectives en faveur des invalides.

*L'al. 3* accorde à la Confédération la compétence d'adopter une loi-cadre qui fixe les objectifs de l'intégration et qui définit, si nécessaire, les exigences auxquelles les projets cantonaux en faveur des invalides et leur appréciation doivent répondre.

*Art. 112c (nouveau)* Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées

Le domaine de «l'aide et des soins» ne fait pas partie des tâches de la Confédération. Selon *l'al. 1*, seuls les cantons sont compétents en la matière.

En vertu de *l'al. 2*, la Confédération joue un rôle subsidiaire dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Elle peut soutenir les efforts déployés en faveur des personnes âgées ou handicapées dans une région linguistique ou à l'échelle nationale. Contrairement à l'AI, le terme de «personnes handicapées» englobe aussi les personnes qui, en raison de leur âge, ne peuvent plus exercer une activité lucrative ou dont l'infirmité n'a pas d'effets sur leur capacité d'exercer une activité lucrative au sens de l'AI. Sur la base de cette disposition constitutionnelle, la Confédération peut mettre en place des programmes pour l'intégration des personnes handicapées dans le sens du projet de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées[130].

*Art. 123* Droit pénal *(al. 2)*

*L'al. 2* accorde à la Confédération le droit de légiférer sur l'exécution des peines et des mesures. A ce jour, il n'existe pas de consensus au sujet de l'étendue des compétences accordée à la Confédération pour adopter des normes concernant l'exécution des peines. La modification proposée apporte la clarté recherchée au niveau de la Constitution: la formulation choisie attribue à la Confédération une compétence concurrente avec effet dérogatoire différé. La forme potestative met en évidence que la Confédération dispose d'une certaine latitude pour ses activités dans

130 Cf. à ce sujet le message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire «Droit égaux pour les personnes handicapées» et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées du 11 décembre 2000, art. 12 et 13; FF **2001** 1605.

ce domaine. Cette liberté est nécessaire pour pouvoir prendre en considération les besoins des cantons.

*Art. 196, ch. 10* Disposition transitoire ad art. 112
*(Assurance-vieillesse, survivants et invalidité)*

Cette disposition transitoire peut être abrogée. Voir à ce sujet les commentaires concernant l'art. 112*c (nouveau)*.

*Art. 196, ch. 16* Disposition transitoire ad art. 132
*(Part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons)*

Cette disposition transitoire règle la part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons jusqu'à l'adoption de la nouvelle réglementation de la péréquation financière. Avec l'entrée en vigueur de la RPT, elle deviendra par conséquent caduque. La quote-part des cantons est désormais fixée de manière définitive à 10 % dans l'art. 132, al. 2.

*Art. 197, ch. 1* Disposition transitoire ad art. 83 *(Routes nationales)*

L'achèvement du réseau décidé est une tâche qui est limitée dans le temps. Pour cette raison, il faut régler cette question dans une disposition transitoire. Le choix d'une telle approche permet de déterminer avec précision le domaine qui reste une tâche commune et celui qui est de la compétence exclusive de la Confédération (cf. art. 83). Il faudra également résoudre certains problèmes qui relèvent du droit transitoire, car l'achèvement du réseau décidé, ainsi que l'extension du réseau déjà construit, peuvent être en conflit, du point de vue du moment de la réalisation, avec des liaisons qui ne font pas encore partie du réseau. La législation d'exécution devra vouer une attention particulière à cette séparation des compétences pour l'accomplissement des tâches.

## 6.6 Commentaire de la loi fédérale sur la péréquation financière

### 6.6.1 Section 1: Dispositions générales

*Art. 1* Objet

L'art. 1 énumère les instruments de la péréquation financière, soit: la péréquation des ressources, la compensation – par la Confédération – des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques, et la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Cet article ne mentionne pas la compensation des cas de rigueur, celle-ci n'étant pas un instrument durablement applicable. Limitée dans le temps, la compensation des cas de rigueur vise uniquement à faciliter le passage au nouveau système de péréquation financière (cf. les commentaires relatifs à l'art. 18 ainsi que l'exposé sous ch. 5.7 du message).

Ces instruments sont axés sur les buts prévus par la RPT en matière de péréquation financière au sens de l'art. 135 Cst. (péréquation financière au sens strict).

*Art. 2* Buts

L'art. 135 Cst. ne mentionne pas de manière exhaustive l'ensemble des objectifs de la péréquation financière au sens strict. Les art. 47, 48 et 50 Cst. comprennent également des normes qui concernent directement ou indirectement la péréquation financière au sens strict. L'art. 2 LPF récapitule dès lors ces objectifs: renforcer l'autonomie financière des cantons, réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale, maintenir la compétitivité fiscale des cantons, garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières, compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques, garantir une compensation des charges équitable entre les cantons.

## 6.6.2 Section 2 Péréquation des ressources financée par la Confédération et les cantons

*Art. 3* Potentiel de ressources

L'*al. 1* précise que le potentiel de ressources exprime une valeur par habitant. Tous les calculs concernant ce potentiel doivent donc se fonder sur la valeur par habitant.

*L'al. 2* énumère les éléments du potentiel de ressources. Il importe de souligner que le calcul des compensations futures ne se basera pas sur les recettes effectivement réalisées par les cantons, mais sur les *potentiels* de ressources pouvant être exploités du point de vue fiscal. Le calcul de la péréquation financière tient dès lors compte du principe selon lequel il convient d'axer l'imposition sur la capacité financière des contribuables. La règle consistant à se baser sur le potentiel de ressources encourage également l'exploitation de ce potentiel.

Les let. a et c (revenu et bénéfices imposables) se réfèrent à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. Par contre, la *let. b* (fortune) ne comporte pas un tel renvoi, car la Confédération ne prélève pas d'impôt sur la fortune. Actuellement, les bases pour la taxation dans ce domaine ne sont donc pas harmonisées au niveau national. En vue de l'introduction de la RPT, une statistique unifiée de la fortune sera cependant élaborée pour l'ensemble de la Suisse (cf. ch. 5.5.1.2 du message). Elle permettra au Conseil fédéral de fixer en détail les bases nécessaires à la détermination des potentiels des cantons en matière de fortune.

Mentionnée à *l'al. 3,* la franchise pour le calcul du revenu des personnes physiques respecte le principe de l'imposition en fonction de la capacité du contribuable (cf. ch. 5.5.1.1.2 du message). Elle tient ainsi compte de la progressivité de l'imposition du revenu.

La fortune des personnes physiques comprend également le capital des personnes morales. Ce dernier ne doit donc pas, de surcroît, être pris en compte séparément. La fortune est une valeur qui correspond à des avoirs tandis que le revenu et le bénéfice sont des valeurs représentant des flux financiers. Il n'est pas possible d'additionner sans autres ces deux facteurs pour obtenir un montant total. Il convient donc de ne prendre en considération dans le potentiel de ressources que la partie de la fortune pouvant être imposée sans que la substance de la fortune ne diminue. En d'autres termes, seul l'accroissement de la fortune sera pris en compte. Un facteur α permet

de déterminer le montant de la fortune imputable au potentiel de ressources (cf. ch. 5.5.1.1.2 du message).

En vertu de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, les sociétés holding et les sociétés d'administration jouissent d'une imposition cantonale privilégiée. Ce privilège est pris en compte lors de la détermination du potentiel de ressources. Seule une partie des bénéfices de ces sociétés (β) est imputée au potentiel de ressources (cf. ch. 5.5.1.1.2 du message).

Selon *l'al. 4,* le calcul annuel du potentiel de ressources se base sur les chiffres des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles. Cette disposition a pour but de lisser les variations annuelles, qui peuvent parfois être importantes.

*L'al. 5* définit les critères permettant de classer les cantons soit dans la catégorie des cantons «payeurs», soit dans celle des cantons «destinataires». Le potentiel de ressources ne prenant en considération, selon l'al. 1, que les ressources exploitables fiscalement (propres ressources des cantons), les cantons sont réputés cantons à fort ou à faible potentiel de ressources au sens de l'al. 5 *avant* que la péréquation financière n'ait eu lieu.

*Art. 4* Financement de la péréquation des ressources

En vertu de *l'al. 1*, la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources financent ensemble la péréquation des ressources.

*L'al. 2* exige que la part totale annuelle des cantons à fort potentiel de ressources corresponde au moins à deux tiers de la part de la Confédération, mais elle ne peut excéder le montant versé par la Confédération. Il fixe ainsi une fourchette représentant un rapport raisonnable entre la contribution versée par la Confédération et celles que fournissent les cantons. La précision «part totale *annuelle*» des cantons signifie que le montant minimal versé par un canton doit correspondre chaque année – et non pas en moyenne sur une période de quatre ans – aux deux tiers de la contribution la Confédération (cf. commentaire relatif à l'art. 5). Cette exigence visant à assurer une réduction continue des disparités entre cantons doit être respectée.

*Art. 5* Détermination des fonds de la péréquation des ressources

Il appartient au Parlement fédéral de gérer, sur le plan politique, la péréquation des ressources. Le Parlement fixe, pour une période de quatre ans, la contribution de base que les cantons à fort potentiel de ressources, d'une part, et la Confédération, d'autre part, doivent verser au titre de la péréquation des ressources *(al. 1)*. Pour définir ces montants, il se fonde sur les résultats présentés dans le rapport concernant les effets de la péréquation financière (art. 17), rapport qui lui est soumis tous les quatre ans.

Lorsqu'il fixe la contribution totale des cantons à fort potentiel de ressources, le Parlement tient compte de la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle internationale. Le but est ici d'éviter dans la mesure du possible une émigration des contribuables. La loi comprend par ailleurs une garantie institutionnelle visant à empêcher que des charges excessives ne soient imposées aux cantons à fort potentiel de ressources: c'est par un arrêté fédéral soumis au référendum que le Parlement fixe le montant de base des cantons à fort potentiel de ressources. Le rapport sur les effets de la péréquation financière établi périodiquement devra par ailleurs démontrer les effets que

produisent, sur l'attrait et la compétitivité internationale des cantons «payeurs», les prélèvements décidés par le Parlement au titre de la péréquation horizontale des ressources. En d'autres termes, le Parlement devra apprécier dans quelle mesure un développement de la péréquation financière horizontale visant à rapprocher la capacité financière et la force fiscale des différents cantons est compatible avec le maintien de la compétitivité des cantons sur le plan international.

Afin d'éviter que la péréquation des ressources ne régresse durant la période de quatre ans, *l'al. 2* donne au Conseil fédéral la compétence d'ajuster chaque année les montants destinés à la péréquation des ressources. Dans ses calculs, le Conseil fédéral devra tenir compte de l'évolution des différents potentiels de ressources et adapter la péréquation financière en fonction de la croissance de la capacité financière des cantons. Les critères applicables à cette adaptation seront définis en détail dans l'ordonnance.

*L'al. 3* définit la prestation financière que doit fournir chaque cantons à fort potentiel de ressources. Le pourcentage mentionné est un pourcentage de la différence entre les ressources entrant en ligne de compte pour le canton par habitant et la moyenne suisse. Ce pourcentage dépend du montant global que les cantons à fort potentiel de ressources sont tenus de verser, montant fixé en vertu de l'art. 5.

Les ressources entrant en ligne de compte pour le calcul des versements péréquatifs d'un canton sont déterminées conformément aux explications relatives à l'art. 6, al. 3.

Il va de soi que les prestations des différents cantons en matière de péréquation des ressources seront déterminées en fonction d'une clé de répartition institutionnalisée, ce qui est d'ailleurs le cas pour toutes les redistributions de cette nature. En ce qui concerne la péréquation des ressources, la clé de répartition applicable est l'indice des ressources décrit en détail sous ch. 5.5.1 du message. La notion d'indice des ressources ne figure cependant pas dans la loi, l'indice des ressources d'un canton indiquant uniquement le montant du potentiel de ressources de ce canton (potentiel exprimé par habitant) par rapport au potentiel de ressources moyen de l'ensemble des cantons.

*Art. 6* Répartition des fonds de la péréquation des ressources

Le potentiel de ressources des cantons faisant chaque année l'objet d'un nouveau calcul (art. 3, al. 4), il convient aussi de redéfinir chaque année la répartition des fonds de la péréquation des ressources. L'*al. 1* confère au Conseil fédéral la compétence en la matière.

En arrêtant cette répartition, le Conseil fédéral «favorise dans une proportion supérieure à la moyenne» les cantons dont le potentiel de ressources est particulièrement faible. L'application d'une échelle progressive permet de répondre à cette exigence: plus le potentiel de ressources d'un canton est faible, plus importants seront les moyens financiers que ce canton obtiendra par habitant. Une telle répartition progressive permet de concentrer davantage les fonds de la péréquation sur les cantons les plus faibles. La définition d'une courbe de progression permet aussi de gérer, comme le souhaitent les politiques, le volume de redistribution en ciblant certains groupes de cantons.

*L'al. 2* précise que les fonds provenant de la péréquation des ressources ne sont pas subordonnés à une affectation déterminée. Il en va d'ailleurs de même des fonds

versés au titre de la compensation, par la Confédération, des charges excessives (art. 9, al. 4) et de la compensation des cas de rigueur (art. 18, al. 7).

*L'al. 3* indique le potentiel minimal de ressources dont devrait disposer si possible chaque canton après que la péréquation des ressources a été effectuée.

L'al. 3 souligne ainsi que le 85 % de la moyenne suisse constitue l'objectif *visé*, celui-ci ne devant toutefois pas obligatoirement être atteint. Cette souplesse est nécessaire du fait que les Chambres fédérales fixent pour une période de quatre ans le montant global destiné à la péréquation des ressources (art. 5). Suivant l'évolution du potentiel de ressources des différents cantons – potentiel calculé chaque année en vertu de l'art. 3, al. 4 –, il ne peut être garanti que chaque canton présentera chaque année une dotation minimale de 85 % de la moyenne suisse.

La *méthode* utilisée pour apprécier dans quelle mesure l'objectif a été atteint joue par ailleurs un rôle majeur. Sont d'abord prises en compte dans ce contexte les propres ressources cantonales, dénommées dans la loi «ressources entrant en ligne de compte». Le *potentiel* de ressources (formant la base de calcul) ne peut englober les paiements péréquatifs *effectivement* versés ou obtenus. Afin de déterminer de quelle manière la capacité financière des cantons s'est modifiée en raison de la péréquation financière, il a donc fallu créer une valeur auxiliaire, dit «recettes fiscales standardisées». La loi utilise, elle, le terme moins technique de «ressources entrant en ligne de compte». Les recettes fiscales standardisées d'un canton correspondent aux recettes fiscales que celui-ci peut réaliser à la condition que tous les cantons exploitent leur potentiel de ressources de manière identique.

Les *éléments* pris en considération jouent également un rôle décisif lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'objectif a été atteint. Outre les «ressources entrant en ligne de compte», sont prises en considération les prestations compensatoires provenant de la péréquation financière, mentionnées à l'art. 2, let. d, ainsi que les paiements effectués au titre de la compensation des cas de rigueur. Cette dernière étant un instrument temporairement applicable, sa prise en compte est réglée au niveau des dispositions transitoires (art. 18, al. 8). Les paiements visant à compenser les cas de rigueur sont pris en compte du fait que, tout comme la péréquation des ressources, ils ne sont ni liés à une prestation particulière, ni motivés par des charges excessives. De plus, leur prise en compte se justifie du fait qu'ils servent précisément à faciliter, pour les cantons à faible potentiel de ressources, le passage au nouveau système de péréquation.

### 6.6.3 Section 3 Compensation par la Confédération des charges excessives

*Art. 7* Charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques

La péréquation financière pourrait se limiter à la péréquation des ressources si les charges par habitant étaient similaires dans l'ensemble des cantons. Tel n'est cependant pas le cas. Il faut en particulier tenir compte de deux types de charges excessives: celles qui sont dues à des facteurs géo-topographiques et celles qui sont de nature socio-démographique. L'*al 1* a pour objet la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques.

*L'al. 2* définit les principaux facteurs géo-topographiques engendrant des charges excessives. Les différents indicateurs seront fixés par voie d'ordonnance.

*Art. 8* Charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques

L'*al. 1* a pour objet la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

Ainsi que le fait l'art. 7 en ce qui concerne la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, l'*al. 2* du présent article définit les principaux facteurs socio-démographiques engendrant des charges excessives. Dans ce domaine également, les indicateurs seront fixés par voie d'ordonnance.

*L'al. 3* mentionne les charges des villes et des agglomérations urbaines à titre de facteur supplémentaire engendrant des charges excessives pour un canton. Ce critère est mentionné séparément, car ici le périmètre considéré pour le calcul n'est plus le canton, comme c'est le cas pour les critères selon l'al. 2, mais l'agglomération urbaine.

L'ordonnance définira en détail les critères permettant de prendre en considération les agglomérations urbaines. Conformément au rapport du Conseil fédéral du 22 mai 1996 sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse[131], seules les agglomérations urbaines d'importance nationale ou internationale seront considérées.

*Art. 9* Détermination et répartition des fonds de la compensation des charges excessives

De façon analogue à la procédure applicable à la péréquation des ressources, un montant de base sera attribué tous les quatre ans aux deux instruments de compensation des charges excessives. Le Parlement fixera là aussi ce montant par un arrêté fédéral soumis au référendum. Il s'appuiera à cet égard sur le rapport prévu à l'art. 17. La compensation des charges excessives pourra donc elle aussi être gérée par les politiques.

Le Conseil fédéral adaptera chaque année les montants globaux destinés à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Pour ce type de compensation, il tiendra compte du renchérissement. Une ordonnance réglera les détails.

Les critères en matière de compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques seront définis par voie d'ordonnance *(al. 3)*.

*L'al. 4* précise que les fonds octroyées par la Confédération au titre de la compensation des charges sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée; il en va de même pour les paiements effectués en vertu de la péréquation des ressources (art. 6, al. 2) et de la compensation des cas de rigueur (art. 18, al. 7).

131 FF **1996** III 526, p. 565.

*Art. 10* Buts

D'une manière générale, la collaboration intercantonale vise une exécution rationnelle des tâches incombant aux cantons. Cependant, elle doit aussi éviter une centralisation excessive des tâches publiques. En ce sens, elle doit notamment permettre de prendre des décisions et d'exercer des activités concernant l'ensemble de la Suisse ou un territoire limité sans qu'il soit nécessaire de confier la tâche concernée à la Confédération.

Il convient de préciser que les tâches en question demeurent du ressort cantonal, mais qu'elles sont assumées conjointement par plusieurs cantons. Il n'y a donc nullement intention d'instaurer un quatrième niveau autonome dans la structure de l'Etat fédéral.

Les remarques suivantes s'imposent en ce qui concerne les buts de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges:

– *Let. a*: la collaboration intercantonale est nécessaire pour garantir une offre minimale de services à la collectivité.
– *Let. b*: assumer des tâches de manière «rationnelle» implique une exécution des tâches efficace et répondant aux besoins, cela dans le cadre d'un partenariat avec d'autres cantons. En d'autres termes, il s'agit d'offrir à l'échelle nationale ou régionale des prestations publiques appropriées. Les capacités doivent être judicieusement dimensionnées afin d'éviter des surcapacités ou des sous-capacités. L'efficacité concerne pour sa part l'aspect opérationnel de l'accomplissement des tâches. Une tâche est assumée efficacement si la prestation est, d'une manière générale, fournie à un prix minimal. Ce objectif est notamment atteint lorsqu'une entreprise – hôpital de médecine de pointe, ou usine d'incinération des ordures, par exemple – présente la dimension minimale nécessaire.
– *Let. c:* le législateur prévoit que les coûts des services profitant à plusieurs cantons seront indemnisés «de manière équitable». Cette exigence implique une participation adéquate aux décisions et à la mise en oeuvre pour les cantons bénéficiaires de services d'autres cantons. Les paiements compensatoires seront donc toujours le fruit de négociations entre partenaires égaux.

*L'art. 43a Cst.* définit les compétences en matière de prises de décision et de répartition des coûts. L'aménagement des structures cantonales ou intercantonales nécessaires aux organismes qui assument les tâches doit être axé sur les bénéficiaires effectifs des prestations publiques, autrement dit sur les personnes et les institutions qui profitent desdites prestations. La création de compétences intercantonales pour une tâche donnée et la répartition des coûts entre les cantons concernés s'impose d'autant plus lorsque les bénéficiaires de la prestation sont répartis sur un large territoire.

Les dispositions de l'*art. 10* s'adressent en premier lieu aux cantons. Cependant, elles offrent aussi à la Confédération des points de repère lorsqu'il s'agit de déterminer si une convention intercantonale requiert une déclaration de force obligatoire générale ou une obligation d'adhérer.

*Art. 11* Accord-cadre intercantonal

Les let. a à f de l'al. 1 définissent quels points doivent être réglés dans l'accord-cadre. Seuls les cantons décident toutefois du contenu matériel de cet accord. L'accord-cadre constitue la base de la collaboration. Il permet aux cantons de régler des questions essentielles, portant par exemple sur les organes compétents, la procédure d'adhésion ou de dénonciation, les formes de collaboration ou la procédure intercantonale de règlement des différends.

*Art. 12* Obligation de collaborer

*L'al. 1* énumère de manière exhaustive les domaines pour lesquels le Conseil fédéral peut prévoir une déclaration de force obligatoire générale (art. 13) ou une obligation d'adhérer (art. 14).

La mention de ces domaines au niveau de la loi est conforme au droit fédéral, car la Confédération n'intervient pas lors de la négociation des normes matérielles figurant dans la convention. Elle intervient uniquement pour étendre le champ d'application d'une convention intercantonale à un ou à plusieurs cantons. Cette nouvelle approche s'appuie sur le nouvel art. 48, al. 4, Cst.

La loi énumère de manière exhaustive les domaines pouvant, le cas échéant, faire l'objet d'une obligation de collaborer. Cette solution a l'avantage de permettre au législateur fédéral de modifier, si nécessaire, la liste des tâches dans le contexte général de la péréquation financière. Les Chambres fédérales définissent l'ampleur de la péréquation des ressources. Afin de garantir une approche cohérente, il convient donc que le législateur fédéral ait aussi la compétence de définir les domaines pouvant faire l'objet d'une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

*Les al. 2 et 3* précisent que la collaboration dans les neuf domaines mentionnés est obligatoire lorsqu'il existe une déclaration de force obligatoire générale ou une obligation d'adhérer. Pour les différents domaines, les cantons règlent les détails techniques de leur collaboration dans des conventions intercantonales fondées sur l'accord-cadre intercantonal.

*Art. 13* Déclaration de force obligatoire générale

*Al. 1*: Les cantons sont tenus de négocier en détail le contenu de l'accord-cadre intercantonal *(let. a)* et des conventions intercantonales concernant les différents domaines *(let. b)*. Les dispositions de l'accord-cadre et celles qui régissent la procédure de règlement des différends s'appliquent à toutes les parties ou, en cas de déclaration de force obligatoire générale, à tous les cantons, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de les répéter.

L'accord-cadre intercantonal ne peut déployer ses effets de manière optimale que s'il s'applique à l'ensemble des cantons. Pour cette raison, la loi prévoit que le Conseil fédéral peut lui donner force obligatoire générale si un certain nombre de cantons en font la demande. La fixation de ce nombre est une question politique.

Afin de sauvegarder les intérêts supérieurs de l'ensemble de la Suisse, il convient d'éviter qu'il n'y ait des minorités de blocage trop petites. D'autre part, il faut aussi protéger les minorités, et éviter que des cantons soit tenus de collaborer sans qu'il y ait un véritable besoin en la matière. Pour ces raisons, le nombre de cantons néces-

saire pour demander une déclaration de force obligatoire générale pour un accord-cadre a été fixé à 21, soit à un niveau relativement élevé *(let. a)*. Les conventions intercantonales qui sont négociées et conclues pour les différents domaines peuvent faire l'objet d'une déclaration de force obligatoire générale à la demande d'au moins 18 cantons *(let. b)*.

Une déclaration de force obligatoire générale pour un accord intercantonal qui concerne un domaine particulier et qui se réfère à l'accord-cadre du point de vue de la teneur, n'implique pas que l'ensemble des cantons signent l'accord-cadre ou que la Confédération donne force obligatoire générale à ce dernier. Si l'accord-cadre fait partie intégrante de la convention, il s'appliquera au domaine concerné si tous les cantons le signent ou si la Confédération lui donne force obligatoire générale.

C'est volontairement qu'il n'a pas été intégré dans la loi de règles concernant la procédure. De telles règles ne sont pas nécessaires étant donné que le Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité qui décide en matière de déclaration de force obligatoire générale et d'obligation d'adhérer, est une garantie suffisante pour un déroulement correct de la procédure.

Lorsque les cantons demandent une déclaration de force obligatoire générale pour un accord-cadre intercantonal ou une convention intercantonale, le Conseil fédéral doit examiner dans quelle mesure certains critères sont satisfaits, par exemple:

- si tous les cantons ont pu faire valoir suffisamment leurs souhaits lors des négociations;
- si tous les cantons ont disposé de suffisamment de temps pour prendre leurs décisions;
- si les souhaits de tous les cantons sont suffisamment pris en compte;
- si l'intérêt général de la Suisse nécessite une déclaration de force obligatoire générale.

Des problèmes particuliers se posent en rapport avec la dénonciation de l'accord-cadre. Il faut d'abord préciser que la dénonciation ne doit pas être approuvée par le Conseil fédéral. La réglementation de la procédure dans ce domaine est de la compétence des cantons. Les modalités de dénonciation doivent par conséquent être définies lors de la négociation d'une convention. Comme il n'est pas attribué de compétences à la Confédération, la loi ne contient pas de dispositions relatives à la dénonciation. Concernant les effets de la déclaration de force obligatoire générale sur la procédure de dénonciation, voir ci-après le commentaire de l'al. 5.

Le Conseil fédéral peut prendre sa décision selon sa libre appréciation politique en se fondant sur les critères mentionnés ci-avant (cf. les explications concernant l'al. 1). *L'al. 2* mentionne cependant le droit des cantons concernés d'être entendus.

Selon *l'al. 3*, les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention en vertu d'une déclaration de force obligatoire générale ont tous les droits et obligations prévus par cette convention. Ils ont les mêmes droits et obligations que les autres cantons.

Selon *l'al. 4*, l'obligation de collaborer dans un domaine donné doit être limitée dans le temps. Pour cette raison, la déclaration de force obligatoire générale ne peut porter sur une durée supérieure à 25 ans.

*Al. 5:* pendant la durée d'application de la déclaration de force obligatoire générale, les droits de dénonciation prévus par l'accord-cadre ou par une convention intercantonale sont suspendus, car une dénonciation ne serait pas compatible avec une déclaration de force obligatoire générale. Une dénonciation n'est possible que si le Conseil fédéral lève la déclaration de force obligatoire générale. La levée de cette déclaration doit être demandée par respectivement six ou neuf cantons. Le Conseil fédéral peut également lever la déclaration de force obligatoire générale si elle ne se justifie plus du fait des circonstances, par exemple si les conditions générales ont considérablement changé, si un changement des circonstances ne nécessite plus une participation de l'ensemble des cantons, si la convention entraîne des charges trop lourdes pour certains cantons ou si elle exerce des effets indésirables du point de vue de l'ensemble du pays.

De même qu'il ne peut pas y avoir d'obligation de collaborer «éternellement» (cf. les explications concernant l'art. 13, al. 4), *l'al. 6* précise que la levée de la déclaration de force obligatoire ne peut pas être demandée avant cinq ans. Cette disposition fédérale vise à assurer un minimum de continuité au niveau de la collaboration horizontale.

Si la déclaration de force obligatoire générale est levée, les cantons qui ont adhéré de leur propre gré à une convention intercantonale restent liés par cette convention. La suppression de cette obligation nécessite la dénonciation prévue par la convention.

*Art. 14* Obligation d'adhérer

Selon *l'al. 1*, l'existence d'une convention bilatérale ou d'un projet négocié de convention concernant les domaines au sens de l'art. 12 suffit pour qu'un canton puisse demander au Conseil fédéral de contraindre un ou plusieurs cantons à adhérer à la convention. Comme pour la déclaration de force obligatoire générale, le Conseil fédéral peut, du fait de la formulation potestative, décider s'il donne suite ou non à une telle demande.

Les autres dispositions des *al. 2 à 6* se fondent par analogie sur celles de l'art. 13. Les procédures prévues en matière de déclaration de force obligatoire générale s'appliquent aussi par analogie à la dénonciation et à l'abrogation de conventions régionales. Les cantons qui prennent part à une convention du fait de l'obligation d'adhérer ont tous les droits et obligations prévus par cette convention. Tant que l'obligation d'adhérer est en vigueur et qu'elle n'a pas été levée, ces cantons et les autres cantons ne peuvent dénoncer la convention. L'obligation d'adhérer a par conséquent aussi des effets sur les droits de dénonciation des autres cantons. Elle peut être levée si les conditions qui la justifient ne sont plus remplies, en particulier si plus de la moitié des cantons parties à une convention demandent la dénonciation.

Si l'obligation d'adhérer est levée, les cantons qui ont adhéré de leur propre gré à une convention intercantonale restent liés par cette convention. La suppression de cette obligation nécessite la dénonciation prévue.

*Art. 15* Voies de droit

*L'al. 1* concorde avec les objectifs définis dans le projet de loi sur le Tribunal fédéral dans la mesure où ce dernier n'examinera en principe plus que les décisions rendues par des autorités judiciaires inférieures. En matière de droit public cantonal et

intercantonal, il n'est toutefois possible de prescrire aux cantons l'institution d'une instance judiciaire inférieure que si une base constitutionnelle correspondante est créée (cf. art. 191*b*, al. 1, Cst., Réforme de la justice).

*L'al. 2* définit les conséquences juridiques de la violation par un canton d'une convention ou d'une décision ayant force obligatoire prise par un organe intercantonal (possibilité de déposer une contestation devant le Tribunal fédéral).

*Art. 16* Applicabilité directe

Cet article pourrait avoir un effet déclaratoire. Si le droit intercantonal contient des normes qui sont directement applicables (c'est-à-dire s'il est «self-executing»), un particulier peut actuellement déjà invoquer ces normes devant le Tribunal fédéral.

### 6.6.5 Section 5 Rapport

*Art. 17* Rapport

La rédaction et la publication périodiques d'un rapport (*al. 1*) permettront aux autorités compétentes, en particulier aux Chambres fédérales, au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux, de vérifier l'exécution de la péréquation et la conformité aux buts fixés des mesures prises. La discussion politique gagnera ainsi en objectivité et en transparence et il sera possible de formuler de manière adéquate les éventuelles mesures à prendre.

Selon *l'al. 2*, le rapport traite, d'une part, du degré de réalisation des buts durant la période de quatre ans écoulée et, d'autre part, des mesures à prendre pour la période suivante. Dans les deux cas, les objectifs supérieurs de la péréquation financière définis à l'art. 2 constituent le fil conducteur. En ce qui concerne la période écoulée, l'examen des effets de la péréquation des ressources, de la compensation des charges excessives octroyée par la Confédération et – durant la phase transitoire – de la compensation des cas de rigueur figurera au premier plan.

Un bilan des effets par canton constituera un des éléments essentiels du rapport. Ce bilan décrira la situation des cantons avant et après la péréquation financière. L'*al. 3* précise que les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (section 4) doivent être présentés à part. La compensation intercantonale des charges ne doit dès lors pas être prise en compte conjointement avec la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives par la Confédération et la compensation des cas de rigueur. Toutefois, les résultats de la compensation intercantonale des charges seront pris en considération lors de l'appréciation globale des effets de la péréquation.

La compensation intercantonale des charges sera traitée séparément en raison du caractère différent de cet instrument de péréquation (cf. également ch. 7.2.1). Elle ne constitue pas un instrument de redistribution comme dans le cas de la péréquation financière conventionnelle. Il s'agit plutôt d'une indemnité pour des prestations utilisées. Les paiements effectués dans le cadre de la compensation intercantonale des charges sont ainsi affectés, alors que le reste de la péréquation au sens strict s'effectue au moyen de paiements non affectés. Une autre différence fondamentale

réside dans le fait que la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives par la Confédération et la compensation des cas de rigueur peuvent être pilotées de manière centralisée par la Confédération, alors que la compensation intercantonale des charges entre les cantons représente l'aspect financier des conventions intercantonales qui ne peuvent pas être influencées par la Confédération quant au fond.

### 6.6.6 Section 6 Dispositions transitoires

*Art. 18* Compensation des cas de rigueur

*L'al. 1* mentionne le principe de la compensation des cas de rigueur. La compensation des cas de rigueur sert à atténuer les effets du passage au nouveau système de péréquation, notamment pour les cantons à faible potentiel de ressources.

Afin de concentrer les fonds, le cercle des bénéficiaires de la compensation des cas de rigueur est limité aux cantons à faible potentiel de ressources, c'est-à-dire aux cantons qui affichent un potentiel de ressources inférieur à la moyenne. En vertu de l'al. 5, le Conseil fédéral règle la répartition des fonds.

Il y a lieu de préciser concernant la notion de «canton à faible potentiel de ressources» que le critère est le classement *avant* la péréquation. En ce qui concerne la non-prise en compte de la péréquation des ressources uniquement, cette précision n'a pas d'importance, car le mécanisme retenu pour la péréquation des ressources empêche qu'un canton à faible potentiel de ressources se transforme en un canton à fort potentiel de ressources. La mise au point est toutefois nécessaire dans l'optique de la compensation des charges excessives par la Confédération, car cette compensation peut tout à fait, le cas échéant conjointement avec la péréquation des ressources, faire d'un canton à faible potentiel de ressources un canton à fort potentiel de ressources.

*L'al. 2* règle la part du financement assurée par la Confédération et celle qui est assurée par les cantons. La Confédération finance le montant total nécessaire pour la compensation des cas de rigueur à raison de deux tiers et les cantons à raison d'un tiers.

*L'al. 3* décrit les compétences de l'Assemblée fédérale. Celle-ci fixe une seule fois, par un arrêté fédéral, la contribution au financement fournie par la Confédération *(let. a)* et celle qui est fournie par chaque canton *(let. b)*. La contribution de chaque canton est calculée en répartissant en fonction du nombre d'habitants le montant total que les cantons doivent financer.

La précision «d'une manière définitive» garantit que le montant prévu pour la compensation des cas de rigueur sera gelé en termes nominaux et qu'il diminuera en termes réels au cours des années.

Il ressort de *l'al. 4* que le rapport selon l'art. 17 devra aussi se prononcer sur le maintien de la compensation des cas de rigueur. La levée de la compensation des cas de rigueur se fera par arrêté fédéral.

*L'al. 5* concerne la répartition entre les cantons des fonds destinés à la compensation des cas de rigueur. Cette répartition devra être réglée par une ordonnance. Les résultats du dernier bilan global établi avant l'introduction de la RPT et l'indice des

ressources serviront en l'occurrence de critères. Les contributions fixées par canton seront gelées en termes nominaux pour les années suivantes. Ainsi, la compensation des cas de rigueur en termes réels diminuera au fil du temps. Les contributions seront versées jusqu'au moment où elles ne seront plus nécessaires conformément aux explications relatives à l'al. 4.

Du fait que la compensation des cas de rigueur se limite aux cantons à faible potentiel de ressources (al. 1), un canton ne touche plus de moyens financiers au titre de ladite compensation quand son potentiel de ressources dépasse la moyenne suisse. Ce principe est défini explicitement à *l'al. 6*. Dans ce cas aussi, le «potentiel de ressources» correspond à la situation *avant* la péréquation (cf. le commentaire analogue concernant l'al. 1).

Selon *l'al. 7*, les fonds versés aux cantons au titre de la compensation des cas de rigueur ne sont pas subordonnés à une affectation déterminée. Cette règle s'applique également aux fonds versés au titre de la péréquation des ressources (art. 6, al. 2) et de la compensation des charges par la Confédération (art. 9, al. 4).

*L'al. 8* est le complément logique de l'art. 6, al. 3 (cf. commentaires à ce sujet); il précise que les prestations du fonds de compensation des cas de rigueur sont comprises dans la dotation minimale visée, soit 85 % de la moyenne suisse.

*Art. 19* Droit des subventions

Afin de prévenir une éventuelle «avalanche» de demandes de subventions (cf. ch. 1.4.3.1.), il faut prévoir une disposition transitoire adéquate relative au droit des subventions. L'art. 19, *let. a* qui est prévu à cet effet doit être vu en relation avec l'art. 36 de la loi sur les subventions (LSu).

L'art. 36 se trouve au chapitre 3 LSu. Selon l'art. 2 LSu, ce chapitre est applicable, sauf dispositions contraires d'autres lois fédérales ou arrêtés fédéraux de portée générale. La *let. a* de l'art. 19 LPF prévoit une telle dérogation pour les domaines concernés, pendant une période transitoire. Le Conseil fédéral doit fixer l'entrée en vigueur de cette disposition immédiatement après l'adoption de la LPF, tandis que la loi ne sera mise en vigueur intégralement qu'au terme de la révision des lois spéciales.

Cette disposition permettra d'examiner en vertu du droit en vigueur au moment de l'engagement les demandes d'aide financière ou d'indemnité déposées entre la date de l'entrée en vigueur de la disposition transitoire relative au droit des subventions et la date de l'entrée en vigueur intégrale de la nouvelle péréquation financière. Le choix du droit applicable ne dépend donc plus de la date du dépôt de la demande, mais de la date de l'engagement. En vertu de cette solution, le sort des demandes de subventions déposées après l'entrée en vigueur de la disposition transitoire dépend dans une large mesure de l'administration. Cette dernière est pour sa part tenue de fixer le moment du traitement de la demande en se fondant exclusivement sur des critères objectifs et d'informer les requérants de l'approche adoptée.

Cette procédure permet de garantir, également pendant la période transitoire, que le volume des demandes à traiter et des moyens nécessaires à cet effet ne sortiront pas du cadre normal.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'art. 19 est une disposition transitoire qui déroge à l'art. 36, let. a, LSu. Comme il touche en principe tous les domaines de

subventions, il a une portée générale. Toutefois, si la question du droit applicable est réglée dans des actes législatifs ayant pour objet des subventions, ces règles particulières priment sur la LSu et sur la disposition transitoire. Dans de tels cas il faudra, lors de l'adaptation des actes législatifs spéciaux concernés, examiner s'il est nécessaire de prévoir des règles détaillées.

La disposition prévue à la *let. b* garantit que la Confédération fournira, dans un délai fixé clairement par le législateur, les prestations financières garanties pour des projets qui n'ont pas encore été entamés lors de l'entrée en vigueur de la réforme. En d'autres termes, cette disposition a pour but d'encourager les bénéficiaires de subventions à réaliser rapidement leur projet (le délai proposé est de trois ans). Il n'est ni dans l'intérêt de la Confédération, ni dans celui des cantons de différer la réalisation des projets.

A travers la disposition de la let. b, la Confédération relativise dans le temps un engagement pris envers un bénéficiaire de subvention. Le délai de trois ans fixé pour présenter le décompte final relatif à un projet réalisé garantit au bénéficiaire de la subvention le respect du principe de la bonne foi tout en tenant compte des intérêts de la Confédération. Après l'entrée en vigueur du nouveau système de péréquation, la Confédération augmentera en effet ses paiements au titre de la péréquation financière au sens strict (cf. ch. 5). En vertu de la RPT, la Confédération financera son engagement supplémentaire à hauteur du montant des subventions affectées supprimées du fait du désenchevêtrement des tâches et du financement. Toutefois, en vertu de la disposition transitoire, la Confédération assumera une charge double pendant la période transitoire, puisqu'elle devra à la fois consentir davantage de moyens
financiers au titre de la péréquation financière directe et respecter les engagements qu'elle a pris selon l'ancien droit. Le délai de trois ans limite raisonnablement la période durant laquelle la double charge doit être assumée, sans violer le principe de la bonne foi. Ce délai représente une solution praticable et équitable, tant pour la Confédération que pour les bénéficiaires de subventions.

### 6.6.7 Section 7 Dispositions finales

*Art. 20* Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il consulte au préalable les cantons.

*Art. 21* Abrogation du droit en vigueur

La loi actuelle concernant la péréquation financière est abrogée.

*Art. 22* Référendum et entrée en vigueur

*Référendum*

Après l'adoption de ce premier message par les Chambres fédérales, les modifications constitutionnelles seront soumises au vote du peuple et des cantons. Ce n'est qu'après l'acceptation de l'arrêté fédéral par le peuple et les cantons que la révision

totale de la loi sur la péréquation financière sera publiée dans la Feuille fédérale. Le délai référendaire commencera à courir à partir de ce moment-là.

*Entrée en vigueur*

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la LPF. Celle-ci ne pourra entrer en vigueur intégralement que lorsque tous les éléments de la réforme auront été adoptés. Cette condition ne sera remplie qu'au terme du délai référendaire qui suivra le deuxième message concernant la RPT. Il n'est toutefois pas exclu que certains éléments de la LPF entrent en vigueur plus tôt, pour autant qu'ils n'avantagent pas unilatéralement certains cantons ou groupes de cantons, et que la loi soit mise en vigueur par étapes. Une telle procédure pourrait être prévue pour les dispositions transitoires concernant le droit des subventions (art. 19), notamment afin d'éviter une «avalanche» de subventions.

## 7 Conséquences

Les rapports que le Conseil fédéral devra établir périodiquement permettront de vérifier constamment l'efficacité de la RPT et de chacun de ses instruments.

Une analyse confiée à des experts a conclu que la RPT atteindrait les objectifs fixés en matière de politique gouvernementale et de politique budgétaire. Après l'introduction de la RPT, des analyses analogues à l'analyse d'experts mentionnée ci-dessus seront assorties de rapports sur les effets de la loi. Tous les quatre ans, un tel rapport devra être présenté au Parlement. Lorsque le changement de système aura eu lieu, ces rapports seront principalement consacrés à la péréquation financière au sens strict.

Les conséquences financières de la RPT pour la Confédération et les cantons figurent dans le bilan global. Ce bilan montre que la RPT est à même de réduire les disparités entre cantons, tant sur le plan de la capacité financière que sur celui de la charge fiscale. L'augmentation des fonds non affectés offre aux cantons une plus grande marge de manœuvre.

La RPT ne peut déployer pleinement ses effets que dans la mesure où les systèmes de péréquation financière cantonaux sont compatibles avec le nouveau système applicable à l'échelle fédérale. C'est à cette seule condition que les disparités intercantonales seront réduites et que les besoins des agglomérations urbaines et des communes pourront être dûment pris en compte.

Le présent chapitre comporte neuf volets, soit une analyse des effets de l'ensemble de la RPT (ch. 7.1), les conséquences financières de la RPT pour la Confédération et les cantons (ch. 7.2), les conséquences pour l'économie (ch. 7.3), les conséquences pour le personnel (ch. 7.4), les conséquences au niveau de l'informatique (ch. 7.5), une comparaison avec les systèmes de péréquation cantonaux (ch. 7.6) et les conséquences pour les agglomérations urbaines et les communes (ch. 7.7) et, par ailleurs, les répercussions sur la politique régionale de la Confédération (ch. 7.8) et sur la gestion du budget de la Confédération (ch. 7.9).

## 7.1 Analyse d'efficacité de l'ensemble du projet de RPT

L'analyse d'efficacité est tout d'abord destinée à montrer jusqu'à quel point les objectifs fixés initialement peuvent effectivement être atteints par les mesures proposées aujourd'hui. Elle déterminera ensuite si la RPT pousse les cantons à adopter une attitude adéquate ou génère de nouveaux comportements contre-productifs. Enfin, il y a lieu d'examiner aussi la manière dont les résultats du bilan global sont à évaluer du point de vue de la science financière pour les différents cantons et la manière dont il est possible de garantir un déroulement aussi harmonieux que possible de la phase de réalisation et de transition.

L'analyse qualitative a fait l'objet d'une expertise externe dont les résultats peuvent être exposés en 10 points[132]:

1. La RPT fournit une *contribution importante à la réforme du fédéralisme helvétique*. Elle renforce ses qualités et atténue ses défauts. C'est en premier lieu en partant de ce point de vue qu'il faut évaluer la RPT, et non en fonction de la modification des flux financiers entre la Confédération et les cantons (considérés globalement ou séparément) par rapport à la situation actuelle. Une telle comparaison est fragmentaire. Par conséquent elle induit en erreur. Ce qui est déterminant, c'est le système de péréquation.

2. Le *désenchevêtrement des tâches* selon le principe de subsidiarité constitue un point fort de la RPT. En même temps, il se peut qu'il constitue une pierre d'achoppement de la réforme. Dans le cas de tous les compromis politiques (justifiés), il s'agit de veiller à maintenir le nouvel équilibre visé en matière de répartition des tâches et de financement entre la Confédération et les cantons.

   Il est adéquat d'exclure de l'ensemble du projet de RPT les domaines pour lesquels des réformes allant dans la même direction sont déjà en cours ou d'inclure dans un train de réformes ultérieur un désenchevêtrement de tâches fortement contesté.

3. Le nouvel aménagement de la *coopération entre la Confédération et les cantons* constitue un aspect innovateur de la RPT, permettant de gagner en efficacité. Cela vaut en particulier pour les conventions-programmes pluriannuelles et le versement de subventions globales.

   Les décisions et sanctions juridiques destinées à imposer les conventions-programmes constituent cependant des corps étrangers. La coopération verticale devrait systématiquement se fonder sur le partenariat.

4. L'encouragement de la *collaboration intercantonale* et surtout de la *compensation intercantonale des charges* constituent également des éléments novateurs de la RPT. La compensation des charges est nécessaire parce que, notamment dans les régions centres, les exigences vis-à-vis des cantons (et des communes) sont de moins en moins en adéquation avec leurs compétences. Elle permet en outre de freiner la centralisation rampante des tâches publiques, car les collectivités territoriales pourront à nouveau davantage

[132] Cf. Frey, René L.; Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière. Rapport à l'attention de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC); Bâle, 2001.

assumer la responsabilité de ces tâches de manière indépendante, dans un champ d'activité circonscrit.

5. *L'indice des ressources* fondé sur l'assiette fiscale agrégée (AFA) remplace de manière excellente l'indice actuel de la capacité financière entaché de nombreux défauts. La compensation des charges excessives dues à des facteurs *géo-topographiques* ou *socio-démographiques* va aussi dans la bonne direction. Il y a lieu de maintenir les trois éléments de la compensation des ressources et des charges. On pourrait le cas échéant envisager des améliorations mineures touchant les critères.

   Dans l'intérêt du maintien de l'attrait de la place économique suisse dans le contexte de la concurrence fiscale internationale, il y aurait lieu de prévoir dans la RPT des garanties juridiques en matière de compensation des ressources, afin que les cantons à fort potentiel de ressources ne soient pas contraints de faire face à des charges toujours plus élevées[133].

6. Le *bilan global* ne donne qu'un aperçu partiel des effets de la RPT. Il s'agit donc d'être prudent en interprétant les effets quantitatifs. L'interprétation requiert une évaluation politique du "juste" niveau des prestations publiques et de la charge fiscale. En tout état de cause, il est faux d'évaluer la RPT uniquement sur la base des indications que fournit la dernière colonne du bilan global. Ce qui est déterminant, c'est la RPT en tant que système et sa «mécanique» qui, globalement, peuvent être considérés comme très adéquats.

7. Pour augmenter les chances de réaliser la RPT, qui constitue un net progrès par rapport au système actuel de péréquation, il est indiqué de l'assurer politiquement par *une compensation des cas de rigueur*. Seuls les cantons à faible potentiel de ressources devraient en bénéficier. C'est un non-sens de perpétuer indéfiniment les défauts de l'ancien système, voire d'en créer de nouveaux.

8. *L'évaluation globale de la RPT* est favorable. Il convient de maintenir absolument les éléments suivants:
   - la coopération verticale assortie de conventions-programmes et d'enveloppes budgétaires
   - la collaboration intercantonale assortie de la compensation des charges
   - l'indemnisation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démograhiques
   - le nouvel indice des ressources

9. Seules des *modifications mineures* sont considérées comme nécessaires. Elles concernent:
   - La *coopération verticale* entre la Confédération et les cantons. Elle devrait être strictement fondée sur le partenariat. Il y aurait lieu de renoncer aux sanctions et décisions juridiques permettant de rendre obligatoires les conventions-programmes.

133 La question de savoir si et dans quelle mesure l'attrait et la capacité concurrentielle sur le plan international des cantons payeurs sont touchés par la réforme de la péréquation a été examinée dans le cadre d'une expertise complémentaire (cf. ch. 7.2.4).

– Les mesures à prendre dans l'intérêt du maintien de l'*attrait de la place économique suisse dans le contexte de la concurrence fiscale internationale*. Il y aurait lieu de prévoir des garanties juridiques en matière de compensation des ressources, afin que les cantons à fort potentiel de ressources ne soient pas contraints à des charges et à des redevances toujours plus élevées.
– Les critères de la *compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques*. Quelques critères doivent être retravaillés. Il n'est par exemple pas très logique que toutes les surfaces sises au-dessus de l'altitude helvétique médiane soient traitées de la même manière et considérées comme des charges. Il y aurait lieu d'appliquer un régime différent aux zones habitées, aux zones utilisées, aux glaciers et aux pierriers.
– La *compensation des cas de rigueur*. Seuls les cantons à faible potentiel de ressources devraient en bénéficier.

10. Approuver la RPT est dans l'intérêt à long terme de la Confédération et des cantons qui pourront ainsi faire un usage optimal de leurs moyens financiers et disposer à travers la péréquation d'un solide filet de sécurité durant les périodes difficiles du point de vue financier. A notre époque de compétition globale entre places économiques, chacun devrait s'engager pour un *fédéralisme efficace*. La RPT apporte une contribution importante sur ce plan.

Les remarques suivantes sont nécessaires concernant les améliorations suggérées dans le rapport d'expertise (cf. point 9):

– La coopération entre la Confédération et les cantons fondée sur le partenariat constitue un élément important de la PRT. Mais un partenariat ne peut pas être imposé, en réalité, il dépend de différents facteurs tels que la disposition à coopérer des services et des personnes concernés. Le partenariat ne constitue pas un but en soi, il doit être mesuré en fonction du degré dans lequel les buts poursuivis, à savoir l'exécution de tâches publiques, peuvent être atteints. Dans le cadre du second message concernant la RPT, le Conseil fédéral reviendra sur ces aspects centraux et abordera exhaustivement les questions juridiques qui seront à régler au niveau de la loi (cf. ch. 3).
– Le ch. 7.2.4. traitera en détail de la question de savoir si et dans quelle mesure l'attrait et la capacité concurrentielle sur le plan international des cantons à fort potentiel de ressources pourraient être touchés par la RPT.
– En ce qui concerne la compensation des charges excessives dues à des *facteurs géo-topographiques*, les critères servant à déterminer les charges ont été examinés, adaptés et améliorés dans le cadre d'une expertise complémentaire[134]. Par ce fait, la critique des points ci-dessus a été prise en considération elle aussi et les défauts correspondants ont été corrigés (cf. ch. 5.6.1).
– La critique concernant la compensation des cas de rigueur a été prise en considération. Seuls les cantons à faible potentiel de ressources en bénéficieront (cf. ch. 5.7).

134 Cf. Inderbitzin, J.; Second Opinion zum neuen Vorschlag für den geografischen Lastenausgleich; Lucerne, 2001

## 7.2 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

Les conséquences de la RPT sur les budgets de la Confédération et des cantons sont présentées ci-après, pour autant qu'elles puissent être quantifiées. L'examen des effets sur les budgets des cantons prend beaucoup de place. La réduction des différences en matière de capacité financière et de charge fiscale entre cantons à fort et cantons à faible potentiel de ressources, l'élargissement de la marge de manœuvre des cantons ainsi que l'évolution des parts aux moyens financiers non affectés sont notamment abordés.

### 7.2.1 Bilan global

Les conséquences financières des différents instruments et l'effet d'ensemble de la RPT sont présentés tant pour la Confédération que pour les cantons, à l'aide du bilan global. Il convient de signaler que la valeur informative du bilan global est limitée. Alors que certaines indications ne peuvent pas encore être quantifiées avec exactitude pour le moment, d'autres valeurs ont dû être extrapolées. De plus, le bilan global contient une série de projections.

- Une partie des conséquences financières de la RPT ne peut pas être chiffrée pour l'heure de manière fiable, comme par exemple le potentiel d'augmentation de l'efficacité résultant du désenchevêtrement des tâches et des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Il en va de même des économies potentielles découlant des marges de manœuvre supplémentaires des cantons et de la collaboration intercantonale renforcée.
- Pour évaluer les effets financiers de la RPT, il a fallu recourir à des projections qui influencent les résultats du bilan. Nous citons à titre d'exemples les valeurs de référence de la péréquation (contributions pour la péréquation horizontale et verticale des ressources, dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographi-ques). Ces valeurs de référence seront déterminées par le Parlement. Leur niveau pourra modifier notablement les résultats du bilan en ce qui concerne les cantons.
- Les bases de calcul des impôts utilisées pour calculer l'indice des ressources reflètent les conditions économiques du début des années 90, du fait de l'imposition praenumerando et de la disponibilité limitée des données. Afin de disposer de données actuelles, l'indice des ressources a été extrapolé en se fondant sur des estimations de la moyenne bisannuelle pour les années 1998 et 1999 (cf. ch. 5.5.1.3). Lors de l'introduction de la RPT, l'indice des ressources se fondera sur l'imposition basée sur les revenus acquis actualisée chaque année. Les données de base seront ainsi plus actuelles et une extrapolation ne sera plus nécessaire.
- En fait, les quatre principaux paramètres de la péréquation au sens strict sont des projections. En ce qui concerne la dotation de la péréquation horizontale et verticale des ressources et la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques, la péréquation financière au sens strict peut être pilotée. Après l'introduction de la RPT, les

Chambres fédérales fixeront ces dotations tous les quatre ans. Afin de pouvoir présenter des chiffres jusqu'à l'introduction de la RPT, ces quatre valeurs ont été calculées à l'aide d'un modèle théorique.

– Le bilan global ne reflète que la situation à un moment donné. La RPT ne sera vraisemblablement introduite qu'en 2006. Jusque-là, les données de base de la RPT pourront subir des changements notables du fait du développement économique qui varie selon les cantons et de l'apparition de nombreuses bases statistiques nouvelles. Aussi faudra-t-il élaborer un bilan global actualisé en vue du second message concernant la RPT.

– Le bilan global actuel ne précise pas si les moyens financiers versés aux cantons sont affectés ou non et il ne contient pas d'indications relatives à l'évolution de la marge de manœuvre des cantons. Cette question est analysée sous le ch. 7.2.3.

Afin de montrer les conséquences financières de la RPT pour la Confédération et les cantons malgré ces restrictions et projections, les résultats *quantifiables* sont présentés sous forme de moyenne bisannuelle pour les années 1998 et 1999 dans les tableaux 7.1 et 7.2.

**Bilan global: transferts de charges générés par la nouvelle répartition des tâches compte tenu de l'échelonnement vertical de la capacité financière**
(en milliers de francs); conformément aux calculs selon le modèle RPT

*Tableau 7.1*

| | Confédération | Cantons | Tiers |
|---|---|---|---|
| **Défense du territoire** | | | |
| Organisation, formation et équipement de l'armée | 10 350 | – 10 350 | 0 |
| Protection civile | – 21 768 | 21 768 | 0 |
| Total | – 11 419 | 11 419 | 0 |
| **Formation, recherche et culture** | | | |
| Formation spéciale | 0 | 616 070 | – 616 070[a] |
| Formation professionnelle | 0 | 0 | 0 |
| Universités et hautes écoles spécialisées | 0 | 0 | 0 |
| Aides à la formation | – 36 881 | 36 881 | 0 |
| Gymnastique et sport | – 265 | 265 | 0 |
| Total | – 37 146 | 653 216 | – 616 070 |
| **Environnement et aménagement du territoire** | | | |
| Protection contre la pollution de l'air financée avec le produit de l'impôt sur les huiles minérales | 20 176 | – 20 176 | 0 |
| Protection contre le bruit financée avec le produit de l'impôt sur les huiles minérales | 0 | 0 | 0 |
| Déchetteries | 0 | 0 | 0 |
| Aménagement du territoire | – 540 | 540 | 0 |
| Mensuration | – 25 054 | 25 054 | 0 |
| Protection contre les inondations | – 13 704 | 13 704 | 0 |
| Protection des eaux /installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées | – 699 | 699 | 0 |
| Forêts | – 24 207 | 24 207 | 0 |

| | Confédération | Cantons | Tiers |
|---|---|---|---|
| Protection de la nature et du paysage | – 4 025 | 4 025 | 0 |
| Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel et des sites construits | 0 | 0 | 0 |
| Animaux sauvages (chasse) | 0 | 0 | 0 |
| Pêche | 0 | 0 | 0 |
| Total | – 48 053 | 48 053 | 0 |
| **Ouvrages publics et transports** | | | |
| Routes nationales | 110 809 | – 110 809 | 0 |
| Routes principales | – 34 539 | 34 539 | 0 |
| Part à l'impôt sur les huiles minérales et les redevances routières | – 54 626 | 54 626 | 0 |
| Passages à niveau et séparation des courants de trafic | – 1 | 1 | 0 |
| Transports publics régionaux | –290 094 | 290 094 | 0 |
| Aérodromes | – 3 767 | 0 | 3 767[b] |
| Total | –272 219 | 268 452 | 3 767 |
| **Economie** | | | |
| Elevage | 20 495 | 20 495 | 0 |
| Paiements directs | 0 | 0 | 0 |
| Amélioration de structures agricoles | – 10 697 | 10 697 | 0 |
| Formation et perfectionnement dans l'agriculture/vulgarisation | 0 | 0 | 0 |
| Rénovation de logements dans les régions de montagne | – 11 610 | 11 610 | 0 |
| Total | – 6 412 | 1 812 | 4 600 |
| **Logement, travail, sécurité sociale et santé** | | | |
| Prestations individuelles de l'AVS | 653 578 | – 811 528 | 157 950[c] |
| Prestations individuelles de l'AI | –675 776 | –1 020 444 | 1 696 220[d] |
| Prestations collectives de l'AVS et de l'AI | 12 850 | 1 067 300 | –1 080 150[e] |
| Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI | 202 781 | – 202 781 | 0 |
| Aide privée aux personnes âgées et aux handicapés | 0 | 157 950 | – 157 950[f] |
| Allocations familiales dans l'agriculture | – 1 454 | 1 454 | 0 |
| Réductions des primes d'assurance-maladie | –487 000 | 487 000 | 0 |
| Total | –295 021 | – 321 049 | 616 070 |
| **Droit civil, droit pénal, mensuration** | | | |
| Exécution des peines et des mesures | 0 | 0 | 0 |
| Total | 0 | 0 | 0 |
| **Total de la nouvelle répartition des tâches g)** | **–670 269**[h] | **661 902** | **8 367**[h] |

*Remarques: (+) = charge; (-) = allégement*

[a] Les répercussions financières sur le fonds de compensation de l'AVS sont prises en compte à cette position de la colonne «tiers». L'allégement du fonds à raison d'environ 616 millions est compensé du fait que la Confédération ne compense pas totalement la disparition des versements cantonaux à l'AI.

[b] Ce poste de la rubrique «tiers» concerne les propriétaires d'aérodromes qui doivent prendre en charge les prêts qui ne seront plus octroyés par la Confédération.

[c] La Confédération prend à sa charge les contributions cantonales à l'AVS de 812 millions. Mais comme le fonds de compensation de l'AVS est allégé de 158 millions dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et qu'un allégement du fonds n'est pas prévu dans le cadre de

la RPT, la Confédération réduit à raison de ces 158 millions sa contribution complémentaire de 812 millions. La contribution nette de la Confédération au fonds de compensation de l'AVS s'élève ainsi à 654 millions.

d Ce poste de la rubrique «tiers» concerne l'AI. Elle est allégée de 1696 million en raison des transferts de compétences au niveau de la formation spéciale (616 millions) et des prestations collectives de l'AI (1080 millions). Comme il n'est pas prévu, dans le cadre de la RPT, d'alléger le fonds de compensation, la contribution complémentaire de la Confédération découlant de la suppression de la contribution des cantons à l'AI diminue d'autant. En ce qui concerne la contribution à l'AI, il en résulte pour la Confédération une réduction de 676 millions au lieu d'une charge de 1020 millions.

e L'allégement du fonds de compensation à raison de 1080 millions résulte principalement de la prise en charge par les cantons des subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers pour handicapés et d'institutions destinées à la réadaptation professionnelle et médicale (1042 millions). Cet allégement du fonds de compensation est compensé par une diminution des subventions octroyées par la Confédération à l'AI.

f Ce poste de la rubrique «tiers» concerne également le fonds de compensation de l'AVS. La prise en charge par les cantons de l'aide privée aux personnes âgées et handicapées allégera le fonds de 158 millions qui seront toutefois compensés en réduisant à raison de ce montant les contributions complémentaires de la Confédération à l'AVS.

g Le total du désenchevêtrement des tâches d'environ 670 millions peut aussi être calculé dans le tableau 7.3 (cf. colonnes 1 et 3).

h Le «total de la nouvelle répartition des tâches» comprend dans les colonnes «Confédération» et «tiers» un montant de 4,6 millions vu qu'il était à l'origine prévu que le Confédération se retire des services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL). Cela aurait entraîné un allégement pour la Confédération et une charge pour le SICL. Ultérieurement, il a été renoncé à cette mesure, de sorte qu'il n'y aura pas d'allégement pour la Confédération (cf. ch. 6.4.3). Ce faible montant continue toutefois de figurer dans le bilan global, du fait que la correction aurait occasionné un travail disproportionné et que les conséquences financières pour les différents cantons sont tout à fait marginales. Tous les calculs en rapport avec le bilan global (également la compensation des cas de rigueur) se fondent par conséquent sur un allégement de la Confédération de 670 millions, découlant de la répartition des tâches, bien que l'allégement effectif n'atteigne que 666 millions (exactement 665 669 milliers de francs) et que la charge des tiers s'élève en fin de compte à 3,8 millions (exactement à 3 767 milliers de francs). La correction sera bien entendu faite dans le cadre de l'actualisation du bilan global qui sera effectuée pour le deuxième message concernant la RPT.

Les transferts de charges découlant de la nouvelle répartition des tâches portent sur un volume total d'environ 5,5 milliards[135]. Puisque certains transferts entre la Confédération et les cantons s'annulent réciproquement, le montant des transferts nets est nettement inférieur. La nouvelle répartition des tâches se traduit par un allégement d'environ 670 millions pour la Confédération et par des charges supplémentaires du même montant pour les cantons et les tiers (assurances sociales et organisations privées).

Les transferts de charges les plus importants ont trait au domaine «logement, travail, sécurité sociale et santé». Ils touchent notamment les prestations de l'AVS et de l'AI, l'aide privée aux personnes âgées et handicapées ainsi que les réductions des primes d'assurance-maladie. Les transferts sont aussi notables dans les domaines de la formation spéciale, des routes nationales et des transports publics régionaux.

Comme déjà indiqué, la Confédération économisera environ 670 millions en raison de la nouvelle répartition des tâches. Elle utilisera ce montant pour le renforcement de la péréquation financière au sens strict. Elle doit toutefois mettre à disposition un montant supplémentaire d'environ 1,3 milliard pour que la compensation des char-

135 Abstraction faite des comptages multiples.

ges et la péréquation des ressources soient suffisantes. Ce montant sera compensé par une diminution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct. D'après les projections sur lesquelles se fonde le présent message, la part des cantons diminuerait des 30 % actuels à 17 %. La neutralité budgétaire de la RPT serait ainsi garantie tant pour la Confédération que pour les cantons (cf. tab. 7.2).

Afin de faciliter du point de vue politique le passage à la nouvelle péréquation financière, une compensation des cas de rigueur dotée de quelque 428 millions a été prévue à titre d'aide transitoire (cf. ch. 5.7). Elle sera financé par la Confédération et les cantons. La part de la Confédération s'élèvera aux deux tiers, soit à 285 millions. En fin de compte, il en résultera une charge supplémentaire pour la Confédération et un allégement de l'ensemble des cantons à hauteur de ce montant.

**Bilan global: conséquences globales quantifiables de la RPT pour la Confédération et les cantons**
(en milliers de francs) conformément aux calculs selon le modèle RPT

*Tableau 7.2*

| | Confédération | Cantons | Tiers |
|---|---|---|---|
| **Total du désenchevêtrement du financement et des tâches (report du tableau 7.1)** | **– 670 269**[a] | **661 902** | **8367**[a] |
| **Péréquation financière au sens strict** | | | |
| Péréquation verticale des ressources | 1 431 419 | –1 431 419 | 0 |
| Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques | 275 000 | – 275 000 | 0 |
| Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques | 275 000 | – 275 000 | 0 |
| Compensation de l'impôt fédéral direct (13%) | –1 319 518 | 1 319 518 | 0 |
| Postes de corrections (tiers)[b] | 8 367 | 0 | –8367 |
| **Conséquences globales de la RPT avant la compensation des cas de rigueur** | **0** | **0** | **0** |
| Compensation des cas de rigueur | 285 475 | – 285 475 | 0 |
| **Conséquences globales de la RPT après compensation des cas de rigueur** | **285 475** | **– 285 475** | **0** |

*Remarques: (+) = charge; (-) = allégement*

[a] Cf. la remarque h) concernant le tableau 7.1.

[b] Les différentes charges ou allégements de tiers ont généralement en fin de compte un effet direct ou indirect sur la charge ou l'allégement de la Confédération ou des cantons. Dans l'intérêt de la clarté du bilan global, ils peuvent être éliminés par une contre-écriture avant l'établissement du solde définitif des transferts entre la Confédération et les cantons.

Les conséquences financières pour les cantons figurent dans le tableau 7.3.

**Bilan global: conséquences financières quantifiables des différents instruments pour les cantons en comparaison avec le système actuel**
(en milliers de francs, conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Tableau 7.3*

| | Désenchevêtrement des tâches | Compensation de l'impôt fédéral direct | Abandon de l'échelonnement en fonction de la capacité financière | | Péréquation des ressources | | Compensation des charges octroyée par la Confédération | | Modèle de base RPT |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Vertical | Horizontal | Verticale | Horizontale | CCG | CCS | |
| ZH | – 12 983 | 261 184 | 1 412 | 475 115 | 0 | 567 587 | 0 | – 59 500 | 282 585 |
| BE | 14 270 | 96 962 | 213 734 | 394 624 | – 759 414 | 0 | – 14 691 | – 9 900 | – 64 415 |
| LU | – 19 019 | 43 916 | 52 446 | 73 218 | – 211 031 | 0 | – 5 712 | – 5 628 | – 71 810 |
| UR | – 9 631 | 4 004 | 18 028 | 11 971 | – 30 849 | 0 | – 8 952 | 0 | – 15 429 |
| SZ | – 10 331 | 84 658 | 7 248 | – 83 995 | 0 | 24 504 | – 3 419 | 0 | 18 665 |
| OW | 389 | 3 499 | 7 501 | 21 628 | – 22 456 | 0 | – 3 814 | 0 | 6 747 |
| NW | – 6 337 | 8 984 | 2 047 | – 12 653 | 0 | 13 577 | – 810 | 0 | 4 809 |
| GL | – 4 054 | 18 193 | 4 193 | – 10 916 | – 107 | 0 | – 3 953 | 0 | 3 355 |
| ZG | – 6 423 | 89 128 | 97 | – 109 509 | 0 | 134 752 | – 67 | 0 | 107 978 |
| FR | 7 089 | 31 751 | 62 052 | 115 190 | – 185 141 | 0 | – 11 706 | – 781 | 18 455 |
| SO | 5 724 | 27 791 | 18 010 | 10 657 | – 150 375 | 0 | 0 | 0 | – 88 193 |
| BS | – 23 244 | 87 940 | 11 | – 139 970 | 0 | 85 262 | 0 | – 35 238 | – 25 238 |
| BL | – 24 663 | 45 125 | 4 935 | – 70 844 | 0 | 26 787 | 0 | 0 | 18 659 |
| SH | – 7 088 | 10 122 | 2 534 | – 11 177 | – 7 997 | 0 | 0 | – 1 879 | 15 486 |
| AR | 9 586 | 7 195 | 8 132 | 19 603 | – 5 308 | 0 | – 14 639 | 0 | 24 569 |
| AI | – 2 531 | 1 791 | 1 810 | 4 073 | – 5 756 | 0 | – 5 982 | 0 | – 6 595 |
| SG | – 37 391 | 50 576 | 57 301 | 43 250 | – 131 507 | 0 | – 1 911 | – 5 847 | – 25 530 |
| GR | – 16 272 | 30 914 | 49 122 | 25 803 | – 2 664 | 0 | –103 315 | 0 | – 16 412 |
| AG | – 27 548 | 67 991 | 25 332 | – 42 846 | – 45 717 | 0 | 0 | 0 | – 22 788 |
| TG | 11 916 | 26 197 | 28 616 | 11 692 | – 172 437 | 0 | – 3 352 | 0 | – 97 369 |
| TI | – 38 412 | 47 478 | 51 619 | 17 216 | – 118 074 | 0 | – 10 720 | – 25 125 | – 76 018 |
| VD | 65 804 | 90 845 | 70 730 | – 31 276 | – 24 533 | 0 | 0 | – 53 735 | 117 835 |
| VS | – 6 070 | 20 146 | 59 159 | 291 370 | – 431 527 | 0 | – 61 075 | 0 | –127 997 |
| NE | – 13 534 | 23 279 | 50 832 | 75 370 | – 49 152 | 0 | – 17 868 | – 8 516 | 60 412 |
| GE | – 9 859 | 132 437 | 932 | – 197 599 | 0 | 147 530 | 0 | – 68 851 | 4 591 |
| JU | – 3 656 | 7 411 | 19 401 | 70 235 | – 77 374 | 0 | – 3 014 | 0 | 13 002 |
| Divers | 8 936 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 936 |
| **Total** | **–155 333** | **1 319 518** | **817 234** | **+/–1 185 899** | **–2 431 419** | **1 000 000** | **–275 000** | **-275 000** | **0** |

(+) = charge; (-) = allégement

| | Modèle de base RPT (report) | Compensation des cas de rigueur | | Résultat final | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Part de la péréquation | Part du financement | En milliers de francs | En francs par habitant | En % des recettes fiscales standardisées[a] |
| ZH | 282 585 | 0 | 24 090 | 306 675 | 254 | 2.6% |
| BE | – 64 415 | – 67 901 | 18 917 | –113 399 | – 119 | – 2.5% |
| LU | – 71 810 | | 6 835 | – 64 975 | – 189 | – 3.8% |
| UR | – 15 429 | 0 | 688 | – 14 741 | – 427 | – 9.2% |
| SZ | 18 665 | 0 | 2 523 | 21 188 | 167 | 2.1% |
| OW | 6 747 | – 10 930 | 636 | – 3 547 | – 111 | – 2.3% |
| NW | 4 809 | 0 | 728 | 5 537 | 151 | 1.7% |
| GL | 3 355 | – 3 785 | 763 | 333 | 9 | 0.1% |
| ZG | 107 978 | 0 | 1 933 | 109 911 | 1133 | 7.1% |
| FR | 18 455 | – 50 591 | 4 683 | – 27 452 | – 117 | – 2.4% |
| SO | – 88 193 | 0 | 4 815 | – 83 378 | – 345 | – 6.9% |
| BS | – 25 238 | 0 | 3 831 | – 21 408 | – 111 | – 1.2% |
| BL | 18 659 | 0 | 5 088 | – 13 571 | – 53 | – 0.7% |
| SH | 15 486 | 0 | 1 456 | – 14 030 | – 192 | – 3.2% |
| AR | 24 569 | – 27 635 | 1 063 | – 2 003 | – 38 | – 0.6% |
| AI | – 6 595 | 0 | 289 | – 6 305 | – 434 | – 8.1% |
| SG | – 25 530 | – 19 707 | 8 879 | – 36 358 | – 82 | – 1.5% |
| GR | – 16 412 | 0 | 3 736 | – 12 676 | – 68 | – 1.0% |
| AG | – 22 788 | – 6 516 | 10 690 | – 18 614 | – 35 | – 0.6% |
| TG | – 97 369 | 0 | 4 513 | – 92 856 | – 410 | – 8.5% |
| TI | – 76 018 | 0 | 6 051 | – 69 966 | – 230 | – 4.3% |
| VD | 117 835 | -140 872 | 12 426 | – 10 611 | – 17 | – 0.3% |
| VS | –127 997 | 0 | 5 406 | –122 591 | – 452 | –11.7% |
| NE | 60 412 | – 77 069 | 3 308 | – 13 349 | – 80 | – 1.5% |
| GE | 4 591 | 0 | 8 048 | 12 639 | 31 | 0.3% |
| JU | 13 002 | – 23 207 | 1 340 | – 8 865 | – 132 | – 3.0% |
| Divers | 8 936 | 0 | 0 | 8 936 | 1 | — |
| **Total** | **0** | **–428 213** | **142 738** | **–285 475** | **– 40** | **—** |

*Remarque:*

a On ne peut pas ajouter aux potentiels de ressources (= base de calcul), ni en soustraire, les paiements péréquatifs effectifs. Il est toutefois primordial d'examiner, dans le cadre d'une analyse d'efficacité, comment la capacité financière des cantons se modifie en fonction de la péréquation. Aussi a-t-il fallu créer un paramètre, à savoir les recettes fiscales standardisées.

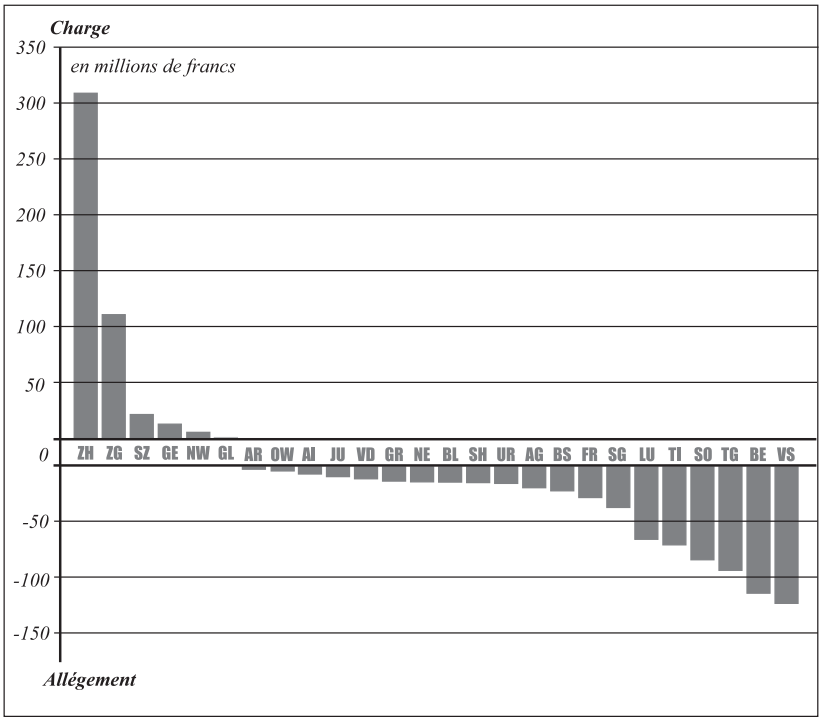
Les recettes fiscales standardisées d'un canton correspondent à ses recettes fiscales réalisables à la condition que tous les cantons exploitent de la même manière leur potentiel de ressources.

Les recettes fiscales standardisées d'un canton se calculent comme suit:

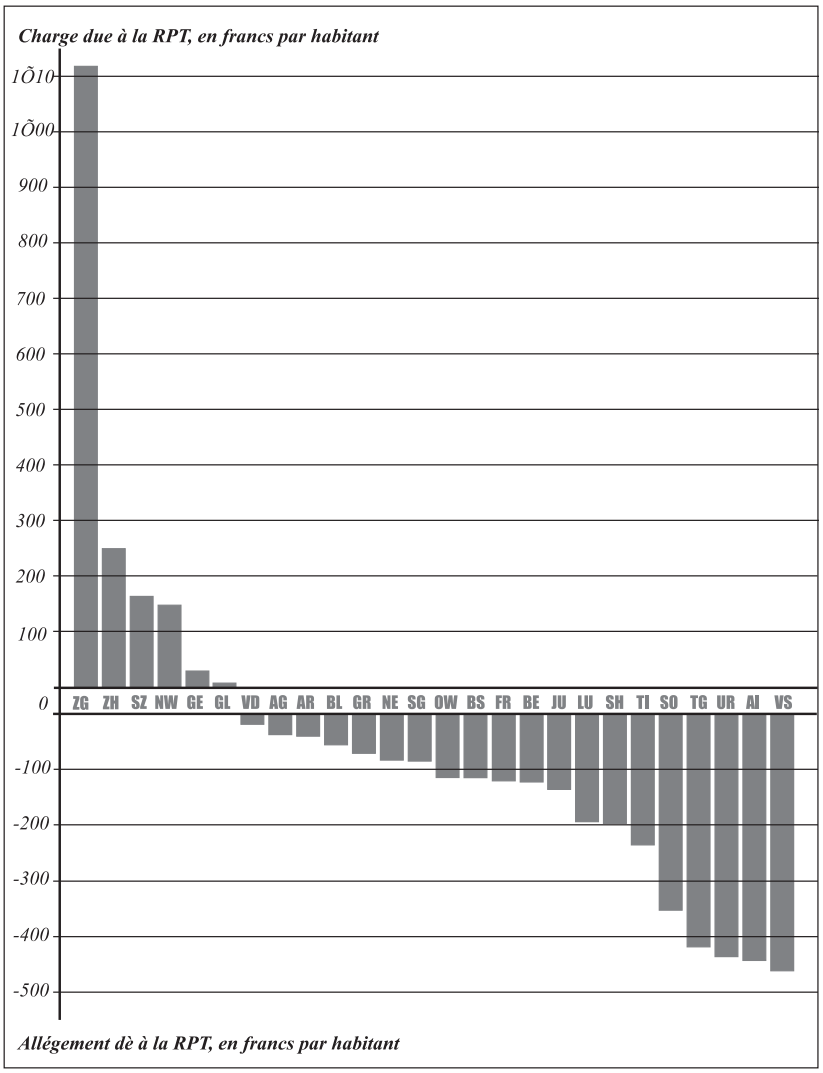
[(Total des recettes fiscales effectives de tous les cantons et communes + part totale des cantons à l'impôt fédéral direct): population suisse] × [indice de ressources du canton: 100] × population du canton

---

**Charges et allégements générés par la RPT, en millions de francs**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Figure 7.1*



**Charges et allégements générés par la RPT, en francs par habitant**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Figure 7.2*



Grâce à la compensation des cas de rigueur, aucun des 19 cantons disposant d'un potentiel de ressources inférieur à la moyenne – à l'exception du canton de Glaris – ne subit de préjudice financier[136]. La compensation des cas de rigueur, à hauteur de quelque 430 millions, est défendable, au regard du montant total de la péréquation financière au sens strict (près de 3 milliards) et de la concentration des versements sur les cantons à faible potentiel de ressources.

En ce qui concerne les cantons à fort potentiel de ressources, ce sont surtout les cantons de Bâle-Ville et de Genève qui bénéficient d'une modification relativement favorable. Cela s'explique avant tout par le fait que la compensation des charges de la Confédération ne vise pas à pallier uniquement les charges excessives des cantons de montagne, mais aussi celles des cantons-centres.

Les conséquences financières de la *compensation intercantonale des charges (CIC)* sont présentées séparément des autres instruments de la RPT, car la compensation des charges n'est pas un instrument de redistribution, mais un instrument servant à indemniser des prestations utilisées. Une présentation séparée s'impose par ailleurs pour des raisons de qualité des données. Pour l'instant, les indications concernant les indemnités dans le cadre de la CIC comportent nécessairement de nombreux points d'interrogation. Pour les différents domaines pour lesquels des indemnités sont prévues (cf. ch. 4), les cantons fixeront au cas par cas les versements, à travers des négociations. Il n'est donc pas possible actuellement de chiffrer les versements de manière fiable. Pour évaluer approximativement les indemnités futures, on peut se fonder sur les indemnités convenues sur la base des réglementations intercantonales actuelles (cf. tab. 7.4). De plus, il existe pour trois domaines des estimations sur le montant des indemnités qui découleront de la RPT (cf. tab. 7.5). Même si ces données ne permettent pas de faire des prévisions précises, on peut en déduire l'orientation générale des conséquences financières de la péréquation. De plus, les résultats de la CIC doivent bien sûr être pris en considération pour l'appréciation politique de la RPT.

[136] Le canton de Glaris subit une perte de 333 000 francs.

**Indemnités déjà existantes entre cantons (en milliers de francs)** *Tableau 7.4*

| Cantons | Médecine de pointe et cliniques spécialisées[a] | Universités cantonales (accord sur les universités)[b] | Hautes écoles spécialisées (accord sur les hautes écoles spécialisées)[c] | Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées[d] | Total des indemnités existantes | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | En francs | En francs par habitant |
| ZH | – 37 400 | – 91 333 | – 15 955 | – 2 449 | – 147 137 | –125 |
| BE | – 33 900 | – 38 757 | – 6 881 | – 1 419 | – 80 957 | – 86 |
| LU | – 3 700 | 26 479 | – 989 | – 1 000 | 20 790 | 61 |
| UR | 3 900 | 2 353 | – 59 | 724 | 6 918 | 193 |
| SZ | 26 300 | 10 452 | 2 578 | 2 386 | 41 716 | 337 |
| OW | 5 500 | 2 712 | 79 | 335 | 8 626 | 275 |
| NW | 5 200 | 3 162 | – 235 | 1 031 | 9 158 | 249 |
| GL | 3 800 | 2 655 | 1 105 | 1 340 | 8 900 | 227 |
| ZG | 9 700 | 9 333 | 1 154 | 2 008 | 22 195 | 237 |
| FR | 10 000 | – 35 704 | 994 | 1 090 | – 23 620 | –104 |
| SO | 18 900 | 22 524 | 2 537 | 999 | 44 960 | 187 |
| BS | – 35 700 | – 35 042 | – 669 | – 3 000 | – 74 411 | –382 |
| BL | 5 800 | 7 021 | – 2 043 | 5 793 | 16 571 | 65 |
| SH | 6 500 | 5 644 | 3 031 | 1 534 | 16 709 | 226 |
| AR | 6 500 | 4 241 | 50 | – 3 300 | 7 491 | 138 |
| AI | 2 300 | 1 302 | 6 | 202 | 3 810 | 257 |
| SG | – 5 500 | 7 839 | 886 | – 8 300 | – 5 075 | – 11 |
| GR | 10 700 | 15 723 | 1 150 | 400 | 27 973 | 150 |
| AG | 4 100 | 46 833 | 7 270 | 892 | 59 095 | 111 |
| TG | 10 000 | 13 826 | 4 618 | 1 555 | 29 999 | 133 |
| TI | 18 000 | 26 318 | 4 056 | – 108 | 48 266 | 158 |
| VD | – 32 600 | – 20 760 | – 2 148 | – 2 500 | – 58 008 | – 96 |
| VS | 8 600 | 29 754 | 205 | – 100 | 38 459 | 141 |
| NE | 12 000 | – 1 780 | – 228 | 998 | 10 990 | 67 |
| GE | – 31 000 | – 25 042 | – 1 109 | – 571 | – 57 722 | –146 |
| JU | 12 000 | 7 245 | 703 | 1 460 | 21 408 | 311 |
| (FL) | | (3 002) | (–105) | | (2 897) | |
| **Total** | **+/–179 800** | **+/–248 417** | **+/–30 420** | **+/–22 747** | **+/–481 384** | |

*Remarques: (+) = charge; (-) = allégement; (+/-)= total des charges et des allégements*

[a] Estimation pour l'exercice 1996

[b] Extrapolation fondée sur les nombres d'étudiants en 2000/2001 et sur les contributions convenues pour 2001/2002

[c] Extrapolation fondée sur les nombres d'étudiants en 2000 et sur les contributions convenues pour 2001/2002

[d] Estimation pour l'exercice 1996

**Estimation des indemnités futures découlant de la compensation intercantonale des charges** (en milliers de francs) *Tableau 7.5*

| Cantons | Transports publics en agglomération urbaine | Institutions culturelles d'importance suprarégionale | Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées | Total des indemnités futures | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | En francs | En francs par habitant |
| ZH | – 19 000 | – 24 000 | – 11 271 | – 54 271 | –45 |
| BE | – 2 200 | – 1 300 | – 9 555 | – 13 055 | –14 |
| LU | – 1 800 | – 2 000 | – 300 | – 4 100 | –12 |
| UR | 100 | 300 | 219 | 619 | 18 |
| SZ | 2 500 | 2 800 | 728 | 6 028 | 48 |
| OW | 500 | 600 | 365 | 1 465 | 46 |
| NW | 1 200 | 1 000 | 1 216 | 3 416 | 93 |
| GL | 300 | 600 | 1 463 | 2 363 | 62 |
| ZG | 2 000 | 3 200 | 382 | 5 582 | 58 |
| FR | 1 900 | 2 000 | 1 190 | 5 090 | 22 |
| SO | 1 500 | 4 500 | 1 015 | 7 015 | 29 |
| BS | — | – 7 000 | – 9 000 | – 16 000 | –83 |
| BL | — | 1 200 | 1 130 | 2 330 | 9 |
| SH | 1 200 | 1 000 | 468 | 2 668 | 36 |
| AR | 1 200 | 2 200 | – 1 707 | 1 693 | 32 |
| AI | 100 | 200 | 185 | 485 | 33 |
| SG | – 3 100 | – 4 000 | 7 152 | 52 | 0 |
| GR | 300 | 1 400 | 5 178 | 6 878 | 37 |
| AG | 11 600 | 14 000 | 3 232 | 28 832 | 54 |
| TG | 2 000 | 4 000 | 6 314 | 12 314 | 54 |
| TI | — | — | – 317 | – 317 | – 1 |
| VD | 2 900 | 2 800 | 754 | 6 454 | 10 |
| VS | 500 | 500 | 39 | 1 039 | 4 |
| NE | 1 000 | 600 | 1 581 | 3 181 | 19 |
| GE | – 5 000 | – 5 000 | – 837 | – 10 837 | –27 |
| JU | 300 | 400 | 376 | 1 076 | 16 |
| **Total** | **+/–31 100** | **+/–43 300** | **+/–32 987** | **+/–107 387** | |

*Remarque: (+) = charge; (-) = allégement; (+/-)= total des charges et des allégements*

Cinq cantons fournisseurs de prestations, soit Bâle-Ville, Genève, Zurich, Berne et Lucerne, obtiennent des améliorations substantielles, alors que 17 cantons bénéficiaires de prestations, se répartissent les charges à un degré variable. Pour les cantons de Saint-Gall, du Tessin, du Valais et de Vaud les charges et les allégements sont du même ordre de grandeur.

### 7.2.2 Réduction des disparités

Dans l'examen ci-après des conséquences de la RPT sur la réduction des disparités, il convient de tenir compte du fait que les résultats dépendent de manière déterminante des projections effectuées. Si, dans le cadre de la péréquation horizontale des ressources, les cantons à fort potentiel de ressources étaient sollicités davantage que ne le prévoit le présent message, les disparités se réduiraient plus fortement. Il en serait de même si la Confédération consacrait davantage de moyens financiers à la péréquation verticale des ressources. C'est toutefois la péréquation horizontale des ressources qui aurait l'effet péréquatif le plus marqué. En effet, la péréquation verticale des ressources procure davantage de moyens financiers aux cantons à faible po-

tentiel de ressources sans toucher les cantons à fort potentiel de ressources, tandis que la péréquation horizontale des ressources entraîne une redistribution directe, des cantons à fort potentiel de ressources vers les cantons à faible potentiel de ressources.

Pour une analyse complète de l'évolution des disparités cantonales en matière de capacité financière et de charge fiscale, il y a lieu de prendre aussi en considération les effets de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques et de la compensation des cas de rigueur. Il est vrai que la réduction des disparités ne fait pas partie des objectifs directs de la RPT. Les deux formes de compensation de charges visent à indemniser les cantons de montagne et les cantons-centres et la compensation des cas de rigueur est une aide transitoire, toutefois elles influent l'évolution des disparités cantonales, d'autant plus que les deux formes de compensation des charges sont dotées de 550 millions et que le fonds de compensation des cas de rigueur l'est de 428 millions, ce qui représente des montants notables.

#### 7.2.2.1 Réduction des différences de capacité financière

L'augmentation de l'efficacité du système de péréquation constitue un des trois objectifs prioritaires de la RPT. Il s'agit de réduire les différences de capacité financière des cantons ainsi que les disparités de charge fiscale (cf. ch. 1.1.7). La question de savoir si et dans quelle mesure cet objectif peut être atteint fait l'objet de l'analyse ci-après, qui porte sur les effets des instruments de péréquation suivants:

- la péréquation horizontale des ressources (dotée d'un capital de 1 milliard, conformément aux calculs selon le modèle retenu)
- la péréquation verticale des ressources (dotée d'un capital de 1,4 milliard, conformément aux calculs selon le modèle retenu)
- la compensation par la Confédération des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou à des facteurs socio-démographiques (la dotation se montant dans les deux cas à 275 millions, conformément aux calculs selon le modèle retenu)
- la compensation des cas de rigueur (dotée d'un capital de 428 millions, conformément aux calculs selon le modèle retenu)

**Conséquences de la RPT sur la capacité financière des cantons**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Tableau 7.6*

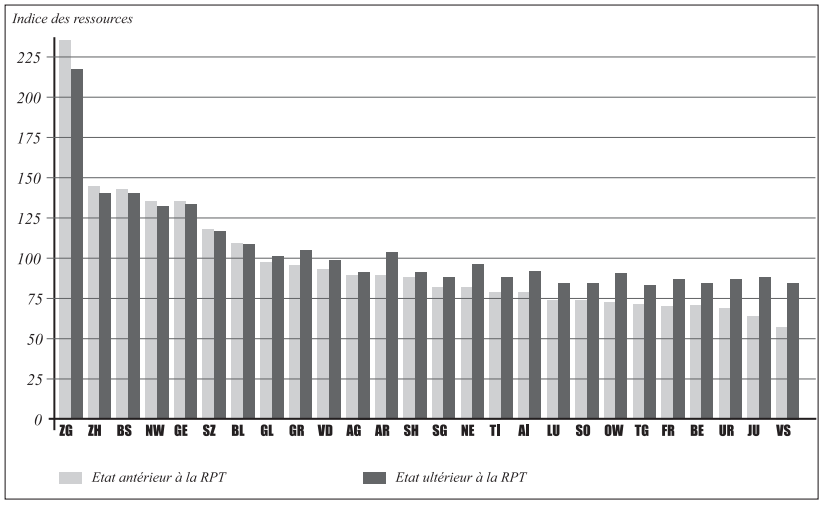
| Cantons | Indice des ressources avant les paiements péréquatifs (1998/1999) | Paiements péréquatifs selon la RPT, en % du potentiel de ressources | Indices des ressources après les paiements péréquatifs selon la RPT | Indices des ressources après les paiements péréquatifs selon le système actuel[a] |
|---|---|---|---|---|
| ZH | 146.7 | – 4.3% | 140.4 | 140.8 |
| BE | 71.1 | 18.8% | 84.5 | 80.7 |
| LU | 74.7 | 13.0% | 84.3 | 80.1 |
| UR | 69.5 | 24.7% | 86.7 | 82.4 |
| SZ | 119.2 | – 2.1% | 116.7 | 110.2 |
| OW | 72.9 | 23.8% | 90.3 | 86.5 |
| NW | 136.9 | – 3.8% | 131.7 | 132.6 |
| GL | 98.3 | 3.1% | 101.3 | 95.7 |
| ZG | 238.0 | – 8.7% | 217.3 | 221.2 |
| FR | 71.3 | 22.1% | 87.1 | 82.6 |
| SO | 74.5 | 12.5% | 83.8 | 76.3 |
| BS | 144.1 | – 2.7% | 140.2 | 133.2 |
| BL | 110.4 | – 1.4% | 108.9 | 106.6 |
| SH | 89.3 | 2.3% | 91.3 | 87.6 |
| AR | 89.8 | 14.8% | 103.2 | 97.6 |
| AI | 79.7 | 15.1% | 91.7 | 85.7 |
| SG | 82.5 | 6.5% | 87.7 | 85.8 |
| GR | 96.2 | 8.8% | 104.6 | 102.1 |
| AG | 90.6 | 1.6% | 92.1 | 90.1 |
| TG | 71.8 | 16.1% | 83.4 | 74.5 |
| TI | 79.9 | 9.5% | 87.4 | 83.2 |
| VD | 93.6 | 5.6% | 98.9 | 94.5 |
| VS | 57.8 | 46.8% | 84.9 | 77.1 |
| NE | 82.4 | 16.6% | 96.1 | 93.8 |
| GE | 136.3 | – 2.1% | 133.4 | 129.0 |
| JU | 65.2 | 35.3% | 88.1 | 85.0 |
| Suisse | 100.0 | – 3.7%/ + 2.6%[b] | 100.0 | 100.0 |
| Ecart type | 38.2 | | 29.2 | 31.0 |

*Remarques: (+) = charge; (-) = allégement*

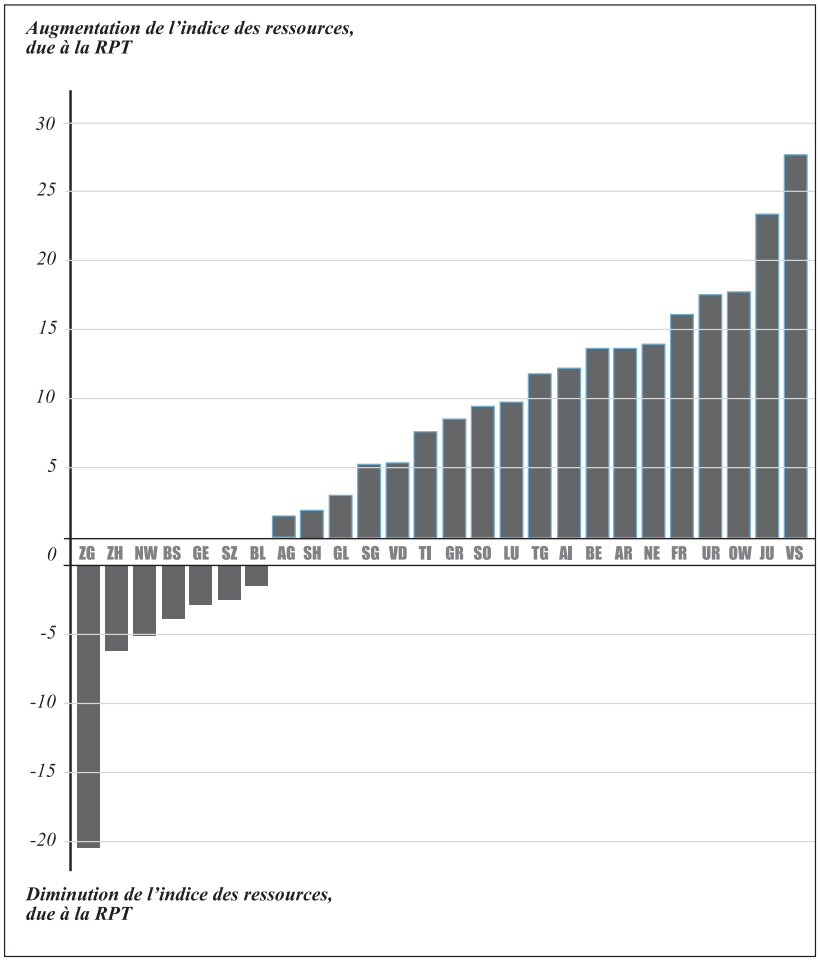
[a] Les paiements péréquatifs selon la péréquation actuelle ont été pris en considération en lieu et place des paiements péréquatifs selon la RPT.

[b] Les –3,7 % correspondent à la moyenne des fonds versés par les cantons à fort potentiel de ressources. Les + 12,6 % correspondent à l'afflux moyen de fonds dans les cantons à faible potentiel de ressources.

**Indice des ressources des cantons avant et après la RPT**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Figure 7.3*



**Augmentation et diminution de l'indice des ressources résultant de la RPT**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Figure 7.4*




La comparaison des valeurs extrêmes montre que la RPT réduit nettement les différences de capacité financière. Ainsi, le canton de Zoug, qui dispose du plus fort potentiel de ressources, affiche un indice de 238,0 points, alors que pour le canton du Valais, qui a le plus faible potentiel de ressources, l'indice n'atteint que 57,8 points. La différence est donc de 180,2 points. En d'autres termes, le potentiel de ressources du canton de Zoug est égal à plus du quadruple de celui du canton du Valais. Après les paiements péréquatifs prévus par la RPT, le canton de Zoug continue de disposer du plus fort potentiel de ressources, avec un indice de 217,3 points. Le canton présentant le plus faible potentiel de ressources n'est plus le Valais, mais

Thurgovie avec 83,4 points[137]. La différence entre les deux valeurs extrêmes a été ramenée à 133,9 points. Le potentiel de ressources du canton de Zoug est encore égal à plus de 2,5 fois celui du canton de Thurgovie.

Si l'on ne considère que l'évolution des cantons de Zoug et du Valais (qui affichent le plus fort et le plus faible potentiel de ressources avant la péréquation), la RPT diminue la différence de capacité financière entre ces deux cantons de 38% (avec le système actuel de péréquation, la diminution atteint 30 %).

Une comparaison de l'écart type est cependant plus pertinente que la comparaison des valeurs extrêmes[138]. Sans péréquation financière, les différences de capacité financière entre cantons s'élèvent à 38,2 points d'indice. Tant la RPT que la péréquation financière actuelle réduisent ces différences. Avec la RPT, l'écart type se réduit à 29,2 points, ce qui correspond à une réduction des disparités de 24 %. Avec le système actuel, ces disparités se réduisent de 31,0 points d'indice, soit de 19%. Avec la RPT, la réduction des disparités s'accroît donc de 26 % par rapport au système actuel de péréquation.

De plus, il y a lieu de remarquer qu'à l'heure actuelle, trois quarts des transferts financiers de la Confédération aux cantons (cf. ch. 5.2.2) consistent en moyens financiers affectés versés à la condition que les cantons mettent eux aussi à disposition des moyens financiers considérables dans les domaines concernés. De la sorte, une part importante des paiements péréquatifs est pour ainsi dire neutralisée. Par contre, les paiements péréquatifs au sens de la RPT constitueront des fonds non affectés et ne seront pas liés à des prestations prédéfinies des cantons.

Après les paiements péréquatifs selon la RPT et eu égard à la compensation des cas de rigueur, tous les cantons à faible potentiel de ressources présentent des valeurs qui sont nettement plus proches de la moyenne suisse qu'avec le système actuel. Avec le nouveau système, la «sous-dotation»[139] en fonds propres se réduit de manière considérable pour divers cantons. Pour le canton de Thurgovie, la sous-dotation diminue de 25 à 17 %, pour le canton de Soleure de 24 à 16 %, pour le canton du Valais de 23 à 15 % et pour le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures de 14 à 8 %.

Selon une autre analyse, plus le potentiel de ressources d'un canton est faible, plus les paiements péréquatifs selon la RPT sont élevés. Pour le canton du Valais, qui affiche le plus faible potentiel de ressources, ce dernier s'accroît de 47 % du fait des paiements compensatoires. Pour le canton du Jura, qui occupe l'avant-dernier rang parmi les cantons à faible potentiel de ressources, l'accroissement atteint 35 %. Le canton qui a le plus fort potentiel de ressources, soit le canton de Zoug, voit ce potentiel diminuer de près de 9 %. Le canton de Zurich, qui figure au 2e rang des cantons à fort potentiel de ressources, affiche une diminution d'un peu plus de 4 %. Pour les cantons à fort potentiel de ressources, ce dernier diminue en moyenne de 4 %. L'augmentation du potentiel de ressources des cantons à faible potentiel s'élève à près de 13 %. La cause de ce déséquilibre réside dans les paiements

137 Le canton du Valais présente une capacité financière plus élevée que le canton de Thurgovie *après* les paiements péréquatifs du fait qu'il bénéficie, en plus de la péréquation des ressources, d'une compensation des charges excessives dues à ses régions de montagne.

138 L'écart type mesure la dispersion des valeurs autour d'une moyenne.

139 On entend par sous-dotation la différence entre l'indice moyen suisse des ressources (100 points) et la valeur de l'indice pour le canton concerné. La sous-dotation est exprimée en %.

péréquatifs financés par la Confédération (et non pas par les cantons à fort potentiel de ressources) et destinés à certains bénéficiaires.

Avec la RPT, les potentiels de ressources des cantons les moins bien lotis augmentent à nettement plus de 80 % de la moyenne helvétique. Ainsi, la valeur de l'indice passe de 57,8 à 84,9 points pour le canton du Valais et de 65,2 à 88,1 points pour le canton du Jura. Compte tenu du niveau des coûts qui est inférieur dans les cantons à faible potentiel de ressources, la RPT atteint l'objectif consistant à doter suffisamment tous les cantons en moyens financiers propres. A titre de comparaison, la péréquation financière actuelle n'accroît les moyens financiers propres que jusqu'aux valeurs suivantes de l'indice: canton de Thurgovie: 74,5, canton de Soleure: 76,3 et canton du Valais: 77,1.

Dans les considérations qui précèdent, la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques a toujours été prise en compte dans les totaux des paiements péréquatifs, étant donné que les moyens financiers versés au titre de la compensation des charges ne sont pas affectés. Ils peuvent ainsi être librement utilisés pour financer des tâches étatiques au même titre que les fonds propres et que les fonds provenant de la compensation des ressources ou de la compensation des cas de rigueur.

On pourrait aussi argumenter que les paiements au titre de compensation des charges servent à compenser les charges excessives. Ils joueraient ainsi un rôle spécifique. La péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur serviraient par contre à accroître les fonds propres des cantons de manière à leur permettre de subvenir à leurs «charges semblables normales». Une telle différenciation sous-tend d'ailleurs le projet de loi sur la péréquation financière: l'art. 6 al. 3 prescrit que la dotation minimale de chaque canton doit atteindre au moins 85 % de la moyenne suisse, sans prendre en considération les paiements provenant de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Selon les projections, quelques cantons n'atteindraient pas ce but. Pourtant, les cantons de Berne, Lucerne, Uri, Soleure, Thurgovie et Valais comptent sans exception parmi les principaux bénéficiaires du changement de système (cf. tab. 7.3). Ce résultat peut donc être considéré comme défendable.

Il convient de relever une fois de plus que la conception du système de péréquation prévu par la RPT permettra, à travers la dotation des instruments de compensation, de réduire beaucoup plus fortement les différences cantonales en matière de capacité financière qu'admis dans le présent modèle. Le degré de réduction des disparités cantonales de même que la dotation en moyens financiers des cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources relèvent d'une décision politique qui nécessitera plus ou moins de fonds péréquatifs. Le nouveau système permet au Parlement de mettre en œuvre simplement et directement cette volonté politique (pilotabilité de la péréquation).

#### 7.2.2.2 Réduction des différences de charge fiscale

Contrairement à la réduction des disparités cantonales en matière de capacité financière, la réduction des différences de charge fiscale dans le cadre de la RPT ne peut constituer qu'un objectif indirect, puisque la réforme ne doit pas toucher la souve-

raineté fiscale des cantons. La RPT ne peut donc pas exercer d'effet direct sur la charge fiscale cantonale. Elle peut en revanche le faire *indirectement*.

La concurrence fiscale, en liaison avec la compétence du souverain en matière de fixation du niveau des impôts et avec la possibilité de recourir au référendum financier pour les dépenses importantes, tend à faire baisser les impôts[140]. Mais les mesures de péréquation financière ont elles aussi une influence indirecte sur les différences en matière de charge fiscale. Plus la péréquation horizontale des ressources est étendue et plus l'instrument de compensation, par la Confédération, des charges et le fonds de compensation pour les cas de rigueur sont dotés, plus les différences de recettes et de dépenses entre cantons diminuent et plus le potentiel de réduction des différences de charge fiscale augmente.

Toutefois, il appartient aux cantons favorisés par la RPT de décider dans quelle mesure ils utiliseront pour diminuer leur charge fiscale les moyens financiers dont ils bénéficient. Il n'est pas possible d'avancer des chiffres à ce sujet et de prévoir comment les cantons compenseront leurs charges supplémentaires découlant de la RPT. Ils disposent en principe de trois options. Ils peuvent réaliser des programmes d'économies et d'augmentation de l'efficacité, s'endetter davantage ou augmenter les impôts.

L'évolution des différences de charge fiscale, de même que les gains d'efficacité rendus possibles par la RPT, ne peuvent être chiffrés exactement. La seule chose sûre est qu'il existe un potentiel. On ne peut cependant pas prévoir dans quelle mesure les cantons à faible potentiel de ressources utiliseront ce potentiel pour réduire les impôts, car il s'agit d'une décision politique. On peut cependant calculer le potentiel de réduction des différences de charge fiscale (cf. tab. 7.7). Les calculs ont été faits en admettant que les cantons à fort potentiel de ressources compensent leur charge supplémentaire par une augmentation d'impôts et que les cantons à faible potentiel de ressources financent une réduction de la charge fiscale au moyen des paiements péréquatifs qu'ils touchent.

140 Cf. Schaltegger Christoph A.; Feld, Lars P.; On government centralization and budget referendums: Evidence from Switzerland; Mimeo; Université de Saint-Gall.

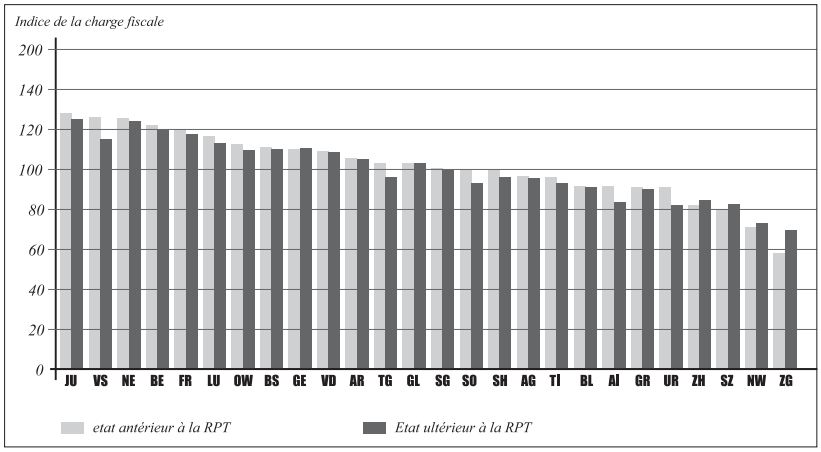
**Réduction potentielle des différences de charge fiscale selon la RPT**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Tableau 7.7*

| Cantons | Recettes fiscales des cantons et des communes, en milliers de francs (1998/1999) | Charge fiscale moyenne sans RPT (1998/1999) | Transferts totaux prévus par la RPT, y compris la compensation des cas de rigueur, en milliers de francs | Charge fiscale moyenne selon la RPT[a] |
|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| ZH | 8 980 177 | 81.8 | –306 676 | 84.7 |
| BE | 5 527 694 | 122.1 | 113 399 | 119.6 |
| LU | 1 971 037 | 116.7 | 64 975 | 113.0 |
| UR | 137 530 | 90.8 | 14 741 | 82.0 |
| SZ | 655 659 | 79.9 | – 21 189 | 82.6 |
| OW | 135 517 | 112.5 | 3 547 | 109.6 |
| NW | 185 364 | 70.8 | – 5 537 | 73.0 |
| GL | 188 899 | 102.9 | – 344 | 103.1 |
| ZG | 676 370 | 58.0 | –109 911 | 69.3 |
| FR | 1 262 264 | 120.3 | 27 452 | 117.7 |
| SO | 1 250 292 | 99.5 | 83 378 | 93.3 |
| BS | 1 944 371 | 111.3 | 21 407 | 110.1 |
| BL | 1 679 142 | 91.7 | 13 571 | 91.0 |
| SH | 422 136 | 99.5 | 14 030 | 96.3 |
| AR | 284 441 | 105.7 | 2 003 | 105.0 |
| AI | 62 900 | 91.6 | 6 306 | 83.3 |
| SG | 2 531 591 | 100.8 | 36 357 | 99.4 |
| GR | 1 050 385 | 91.1 | 12 676 | 90.0 |
| AG | 2 818 715 | 96.4 | 18 613 | 95.8 |
| TG | 1 235 016 | 103.3 | 92 856 | 96.1 |
| TI | 1 972 859 | 96.3 | 69 966 | 93.0 |
| VD | 4 316 167 | 109.1 | 10 611 | 108.8 |
| VS | 1 293 525 | 126.1 | 122 591 | 115.2 |
| NE | 1 036 915 | 125.9 | 13 349 | 124.3 |
| GE | 4 322 738 | 110.3 | – 12 639 | 110.6 |
| JU | 368 955 | 128.4 | 8 866 | 125.4 |
| Divers | | | – 8 935 | |
| **Suisse** | **46 310 652** | **100.0** | **285 473** | **100.0** |
| Ecart-type | | 17.3 | | 15.4 |

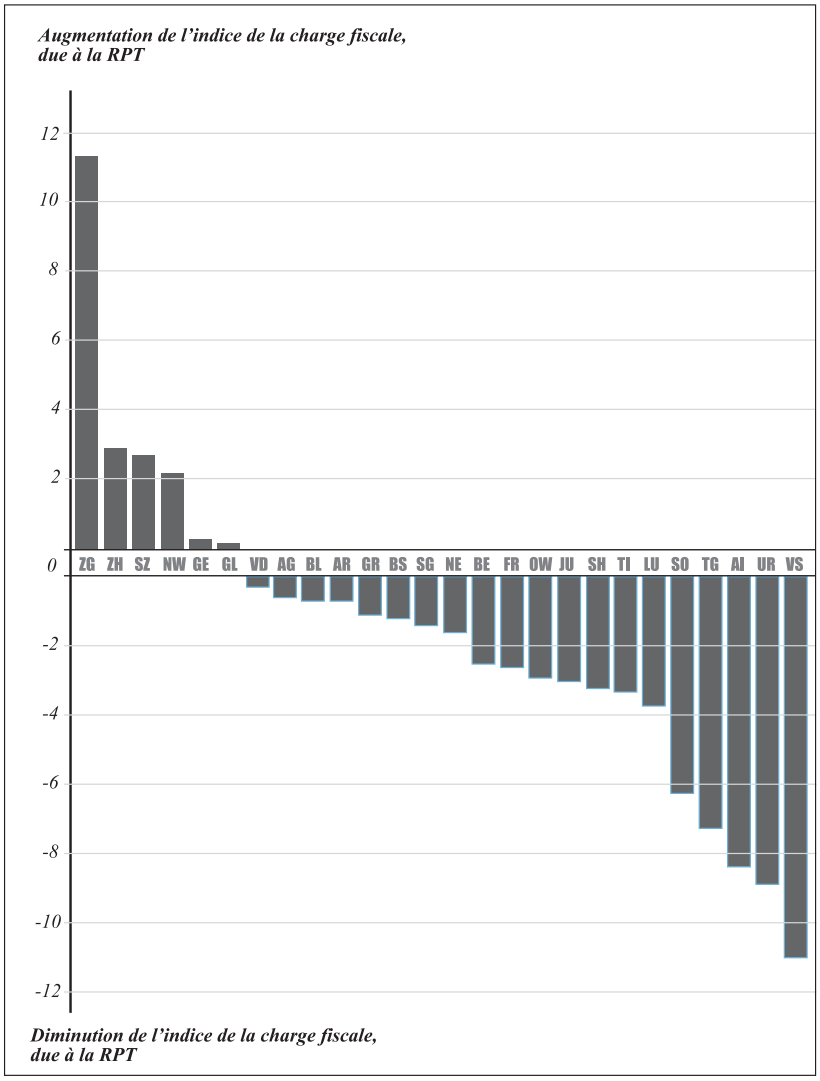
*Remarque:*

[a] La charge fiscale selon la RPT se calcule comme suit: recettes fiscales moyennes 1998/1999 (1): [(recettes fiscales moyennes 1998/1999 (1) + transferts totaux selon la RPT (3)] × indice moyen de la charge fiscale sans la RPT (2).

**Indice de la charge fiscale des cantons avant et après la RPT**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Figure 7.5*



**Augmentation et diminution de l'indice de la charge fiscale résultant de la RPT**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Figure 7.6*




Les cantons de Zoug et du Jura affichent tant avant qu'après les transferts prévus par la RPT la charge fiscale la plus faible et la plus forte. La charge fiscale du canton de Zoug augmente de 58,0 à 69,3 points d'index, tandis que celle du Jura diminue légèrement, de 128,4 à 125,4 points. La différence entre les valeurs extrêmes de charge fiscale se réduit de 20,3 %, passant de 70,4 à 56,1 points.

Comme déjà mentionné, il s'agit ici de calculs purement théoriques permettant de déterminer, en tenant compte de la projection effectuée, la diminution maximale des différences de charge fiscale entre cantons. Si les modifications de charges entraînées par la RPT ne se répercutent pas entièrement sur les charges fiscales des cantons (du fait que par exemple les cantons préfèrent une augmentation des dettes ou des mesures d'économies à une augmentation d'impôts, ou la prise en charge de nouvelles tâches, des investissements supplémentaires ou une réduction de la dette à une diminution des impôts), la réduction des différences de charge fiscale diminuent dans une mesure correspondante.

Pour le Conseil fédéral, il est important que la RPT permette à chaque canton dont la charge fiscale est supérieure à la moyenne de se rapprocher de la moyenne suisse, notamment grâce à la compensation des cas de rigueur.

Quelques remarques complémentaires sont nécessaires au sujet de l'évolution des différences de charge fiscale. Ces différences peuvent s'expliquer par les exigences de la population envers l'Etat. Les différences de ressources et de conditions structurelles peuvent également entraîner des disparités de charge fiscale.

Le Conseil fédéral souligne encore qu'une concurrence fiscale entre cantons est souhaitable (cf. ch. 1.1.5). Une harmonisation fiscale matérielle ne serait pas compatible avec la RPT. Par conséquent, il faut admettre certaines différences au niveau de la charge fiscale des cantons. Il ne serait par conséquent pas compatible avec la RPT de fixer des différences maximales admissibles en matière de charge fiscale. Pourtant la question de *l'étendue* de ces différences se pose. Comme le Conseil fédéral le soulignait dans les lignes directrices des finances fédérales du 4 octobre 1999, les disparité des charges fiscales cantonales ne devraient pas dépasser certaines limites, notamment pour des raisons de justice fiscale et d'égalité devant la loi[141].

Il ressort du tableau 7.7 que, dans le cas des projections effectuées, la diminution maximale possible des disparités cantonales reste dans des limites admissibles. Du fait que la péréquation financière peut être pilotée politiquement, les Chambres fédérales seront en mesure d'en fixer les paramètres. Plus le Parlement mettra de fonds à disposition pour les instruments de compensation, plus le *potentiel* d'harmonisation des charges fiscales en Suisse augmentera.

### 7.2.3 Marges de manœuvre, potentiel de gains d'efficacité et moyens financiers non affectés

#### 7.2.3.1 Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière inclus

Dans le domaine de la nouvelle répartition des tâches, la RPT ne vise pas seulement à mettre de l'ordre et à créer la transparence dans les rapports de compétences, mais aussi à fournir à la Confédération et aux cantons des marges de manœuvre plus importantes afin de permettre des gains d'efficacité. A cet effet, les dépendances et incitations inopportunes générées par les transferts affectés sont notamment supprimées.

141 Cf: Conseil fédéral; Lignes directrices des finances fédérales, objectifs, principes et instruments pour la politique budgétaire du Conseil fédéral; Berne, 1999

Dans ce contexte se pose du point de vue de la politique budgétaire la question de savoir combien de domaines d'activité actuels pourraient être découplés à travers la RPT. Les données sur ce point, fondées sur les moyennes des années 1998 et 1999, figurent dans le tableau 7.8.

**Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière inclus**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Tabelle 7.8*

| Cantons | Transferts affectés entre la Confédération et les cantons, en milliers de francs (1998/1999) | Suppression, en raison de la RPT, de transferts affectés entre la Confédération et les cantons | |
|---|---|---|---|
| | | En milliers de francs | En % |
| ZH | 1 230 911 | 866 848 | 70 |
| BE | 1 719 435 | 724 129 | 42 |
| LU | 592 600 | 238 757 | 40 |
| UR | 172 500 | 29 172 | 17 |
| SZ | 185 048 | 71 615 | 39 |
| OW | 86 325 | 23 433 | 27 |
| NW | 80 389 | 20 886 | 26 |
| GL | 62 723 | 24 148 | 38 |
| ZG | 89 341 | 67 579 | 76 |
| FR | 601 070 | 197 303 | 33 |
| SO | 363 733 | 175 247 | 48 |
| BS | 399 241 | 206 018 | 52 |
| BL | 310 693 | 185 691 | 60 |
| SH | 86 813 | 48 945 | 56 |
| AR | 84 812 | 52 283 | 62 |
| AI | 36 415 | 7 993 | 22 |
| SG | 674 395 | 295 255 | 44 |
| GR | 749 874 | 137 877 | 18 |
| AG | 562 117 | 341 511 | 61 |
| TG | 322 721 | 153 868 | 48 |
| TI | 496 016 | 270 748 | 55 |
| VD | 977 807 | 560 218 | 57 |
| VS | 660 706 | 228 656 | 35 |
| NE | 492 436 | 144 598 | 29 |
| GE | 498 425 | 344 015 | 69 |
| JU | 310 256 | 65 378 | 21 |
| Ensemble des cantons | 11 846 802 | 5 482 169 | 46 |
| Cantons à fort potentiel de ressources | | | 62 |
| Cantons à faible potentiel de ressources | | | 41 |

*Sources:*
AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1998; Berne 2000.
AFF; Les rapports financières entre Confédération et cantons 1999; Berne 2001.

La RPT découple ainsi 5,5 milliards, soit 46 % du total des transferts financiers actuels entre la Confédération et les cantons. Le réduction atteint en moyenne 62 % pour les cantons à fort potentiel de ressources et 41 % pour les cantons à faible potentiel de ressources.

### 7.2.3.2 Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière non compris

Les montants présentés dans le tableau 7.8 englobent également la péréquation financière liée aux transferts. Pour déterminer uniquement le degré de désenchevêtrement des tâches, il faut faire abstraction de la partie relative à la péréquation financière. *Le degré de désenchevêtrement* se présente alors comme suit:

**Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière non compris**
(conformément aux calculs selon le modèle RPT) *Tableau 7.9*

| Cantons | Transferts affectés entre la Confédération et les cantons, en milliers de francs (1998/1999) | Suppression, en raison de la RPT, de transferts affectés entre la Confédération et les cantons | |
|---|---|---|---|
| | | En milliers de francs | En % |
| ZH | 1 050 419 | 686 356 | 65 |
| BE | 1 373 445 | 378 139 | 28 |
| LU | 515 257 | 162 414 | 31 |
| UR | 150 241 | 6 913 | 5 |
| SZ | 169 540 | 56 107 | 33 |
| OW | 72 021 | 9 129 | 13 |
| NW | 74 107 | 14 604 | 20 |
| GL | 56 969 | 18 394 | 32 |
| ZG | 74 474 | 52 711 | 71 |
| FR | 497 957 | 94 191 | 19 |
| SO | 339 380 | 150 894 | 44 |
| BS | 353 185 | 159 961 | 45 |
| BL | 272 405 | 147 403 | 54 |
| SH | 77 928 | 40 059 | 51 |
| AR | 69 765 | 37 237 | 53 |
| AI | 33 362 | 4 940 | 15 |
| SG | 600 359 | 221 219 | 37 |
| GR | 690 623 | 78 626 | 11 |
| AG | 511 955 | 291 349 | 57 |
| TG | 287 020 | 118 167 | 41 |
| TI | 426 958 | 201 690 | 47 |
| VD | 885 321 | 467 732 | 53 |
| VS | 501 632 | 69 582 | 14 |
| NE | 411 375 | 63 537 | 15 |
| GE | 431 990 | 277 581 | 64 |
| JU | 265 064 | 20 185 | 8 |
| Ensemble des cantons | 10 193 751 | 3 829 118 | 38 |
| Cantons à fort potentiel de ressources | | | 57 |
| Cantons à faible potentiel de ressources | | | 31 |

*Sources:*

AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1998; Berne 2000.
AFF; Les relations financières entre Confédération et cantons 1999; Berne 2001.

Le découplage résultant de la nouvelle répartition des tâches porte sur près de 40 % du montant des transferts actuels. Cette valeur atteint en moyenne 60 % pour les cantons à fort potentiel de ressources et 30 % pour les cantons à faible potentiel de ressources.

#### 7.2.3.3 Marges de manœuvre et potentiel de gains d'efficacité

La RPT permet tant à la Confédération qu'aux cantons d'augmenter l'efficacité. La nouvelle attribution des tâches et les nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons et entre cantons eux-mêmes permettent de réaliser des économies sans qu'il y ait diminution de prestations.

A travers le *désenchevêtrement des tâches et du financemen*t, l'équivalence fiscale est visée dans le plus de domaines possibles. Autant que possible, les bénéficiaires de prestations doivent en assumer les frais et les décisions. Ainsi, le principe «qui paie commande» ou «qui commande paie» s'applique et les cantons disposent de marges de manœuvre et d'aménagement. Par ailleurs, la responsabilité des décideurs s'accroît et les contrôles d'efficacité et de coûts sont encouragés. Enfin, on peut s'attendre à ce que les redondances administratives et les prestations et projets surdimensionnés soient moins fréquents, puisque les décideurs doivent assumer les coûts découlant de leurs décisions.

Les *nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons* au niveau des tâches restant communes ainsi que la collaboration intercantonale fournissent un potentiel d'accroissement de l'efficacité. Les *nouvelles conventions-programmes* devraient permettre de séparer de manière plus claire les compétences de la Confédération et des cantons en matière de tâches communes. L'exécution des tâches sera ainsi davantage axée sur les objectifs et l'efficacité. Les cantons seront incités à garantir aussi efficacement que possible la réalisation des objectifs convenus avec la Confédération.

*Les nouveautés en matière de calculs de subventions* encourageront également une utilisation économe des moyens financiers: la prise en charge d'un pourcentage des coûts sera remplacée par des montants forfaitaires ou globaux fixés non pas en fonction des dépenses mais en fonction des résultats. La suppression des suppléments péréquatifs fait baisser les taux des subventions, avec à la clé une meilleure prise de conscience des coûts par les bénéficiaires de subventions.

Les nouveaux *instruments de la collaboration intercantonale* donnent aux cantons de nouvelles marges de manœuvre dans les domaines concernés. Comme les domaines d'activités économiques et sociaux s'arrêtent de moins en moins aux frontières politiques des cantons, la collaboration intercantonale permet de fournir des prestations publiques supracantonales de manière efficace (cf. ch. 4).

Contrairement au projet mis en consultation, le Conseil fédéral renonce à chiffrer le potentiel de gains d'efficacité, puisqu'il n'est pas possible de prévoir les choix que les cantons et la Confédération feront dans les domaines où ils acquièrent une liberté d'action. On peut seulement remarquer que le potentiel de gains d'efficacité est considérable du fait du volume financier qui atteint 11,8 milliards (cf. tab. 7.8). Il convient de rappeler que les mesures proposées ne visent pas une diminution des

prestations, mais seulement l'augmentation de l'efficacité des moyens financiers engagés.

#### 7.2.3.4 Fonds non affectés

Dans le cadre de la RPT, les cantons disposent de davantage de fonds non affectés. Ainsi, la marge de manœuvre et d'aménagement des cantons s'élargit. Ceux-ci sont ainsi en mesure de mieux adapter leurs prestations publiques à leurs structures spécifiques et aux préférences de leur population. Concernant les changements que la RPT entraîne au niveau des fonds non affectés, le résultat pour l'ensemble des cantons ainsi que la comparaison entre cantons à fort et cantons à faible potentiel de ressources sont importants.

Il faut tenir compte du fait que les considérations qui suivent s'appuient sur les résultats des projections. Plus les instruments de péréquation verticale sont dotés, plus le montant des fonds non affectés augmente pour les cantons bénéficiaires qui ont un faible potentiel de ressources (péréquation verticale des ressources) et des charges excessives (compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques). Si le volume de la péréquation horizontale des ressources s'accroît, les cantons à faible potentiel de ressources touchent davantage de fonds non affectés et le volume de ces fonds destinés aux cantons à fort potentiel de ressources diminue d'autant.

Le bilan des modifications concernant les fonds non affectés doit être présenté par étapes:

Fonds libérés en raison *d'allégements* des cantons suite à la nouvelle répartition des tâches

\+ Modifications au niveau de la *péréquation financière au sens strict,* non affectée (compensation des cas de rigueur comprise)

= Modification au niveau des *fonds non affectés* avant l'exécution des nouvelles tâches

**Bilan des modifications au niveau des fonds non affectés**
(en milliers de francs) *Tableau 7.10*

| Cantons | Fonds non affectés provenant d'allégements des cantons suite à la nouvelle répartition des tâches (sans l'échelonnement en fonction de la capacité financière) 1 | Fonds non affectés provenant de la péréquation financière au sens strict (compensation des cas de rigueur comprise) 2 | Modification des fonds non affectés (avant l'exécution des nouvelles tâches) 1+2 | Charges supplémentaires découlant des nouvelles compétences en matière de tâches et de la suppression de l'échelonnement en fonction de la capacité financière |
|---|---|---|---|---|
| ZH | + 416 632 | –318 246 | + 98 386 | – 405 161 |
| BE | + 340 667 | +341 303 | + 682 070 | – 568 564 |
| LU | + 143 002 | + 98 402 | + 241 404 | – 176 419 |
| UR | + 21 620 | + 23 137 | + 44 758 | – 30 017 |
| SZ | + 38 972 | – 24 271 | + 14 701 | – 35 903 |
| OW | + 10 082 | + 11 436 | + 21 519 | – 17 961 |
| NW | + 12 517 | – 9 827 | + 2 690 | – 8 231 |
| GL | + 14 524 | – 194 | + 14 330 | – 14 665 |
| ZG | + 30 050 | –116 236 | – 86 186 | – 23 735 |
| FR | + 93 839 | + 96 594 | + 190 433 | – 162 939 |
| SO | + 86 848 | +107 113 | + 193 960 | – 110 595 |
| BS | + 107 447 | – 1 825 | + 105 622 | – 84 236 |
| BL | + 94 647 | – 6 157 | + 88 490 | – 74 948 |
| SH | + 26 858 | + 9 476 | + 36 334 | – 22 314 |
| AR | + 23 881 | + 19 720 | + 43 602 | – 41 427 |
| AI | + 5 470 | + 5 584 | + 11 054 | – 4 722 |
| SG | + 179 017 | + 56 267 | + 235 284 | – 198 942 |
| GR | + 72 524 | + 45 526 | + 118 050 | – 105 352 |
| AG | + 175 625 | + 16 398 | + 192 023 | – 173 456 |
| TG | + 74 885 | +133 387 | + 208 272 | – 115 430 |
| TI | + 167 719 | + 83 174 | + 250 893 | – 180 921 |
| VD | + 263 505 | +147 145 | + 410 650 | – 400 104 |
| VS | + 95 059 | +175 681 | + 270 740 | – 148 030 |
| NE | + 79 957 | + 50 647 | + 130 604 | – 117 227 |
| GE | + 167 581 | – 21 565 | + 146 016 | – 158 695 |
| JU | + 32 458 | + 24 610 | + 57 067 | – 48 359 |
| Divers | | | | – 8 936 |
| Ensemble des cantons | +2 775 388 | +947 377 | +3 722 764[a] | –3 437 289 |
| Cantons à fort potentiel de ressources | | | + 369 718 | – 790 909 |
| Cantons à faible potentiel de ressources | | | +3 353 046 | –2 646 380 |

*Remarque:*

[a] La différence d'environ 285 millions par rapport au total des charges supplémentaires correspond à la contribution de la Confédération au financement de la compensation des cas de rigueur.

Les charges complémentaires présentées dans la dernière colonne du tableau 7.10 ont été calculées sur la base d'un modèle. Elles ne deviendraient entièrement effectives que si les cantons devenant seuls compétents pour les tâches supplémentaires devaient, du fait de la suppression des suppléments péréquatifs au niveau des contri-

butions fédérales, supporter autant de dépenses que dans le cadre des tâches assumées actuellement conjointement avec la Confédération, si des gains d'efficacité n'étaient pas possibles. Or, comme les gains d'efficacité ne peuvent pas être chiffrés exactement, nous renonçons intentionnellement à une comparaison avec les fonds non affectés.

Avant d'assumer les nouvelles tâches que leur attribue la RPT, tous les cantons à l'exception de Zoug disposeront ainsi d'un montant de fonds non affectés nettement plus important qu'aujourd'hui.

Avec le supplément de fonds non affectés de plus de 3,7 milliards, les cantons devront financer leurs nouvelles tâches et compenser la suppression des suppléments péréquatifs dans le cas des contributions fédérales. Les dépenses qui en résultent pourront être plus élevées ou plus basses qu'aujourd'hui selon l'approche choisie par les cantons. Le potentiel de gains d'efficacité abordé sous ch. 7.2.3.3 permet de présumer que les cantons seront en mesure d'assumer ces tâches à moins de frais qu'aujourd'hui. L'étendue des économies possibles ne peut être estimée avec précision, comme mentionné ci-avant.

Le résultat de la comparaison des fonds supplémentaires non affectés et des charges supplémentaires résultant des tâches nouvelles à assumer diffère selon que les cantons disposent d'un fort ou d'un faible potentiel de ressources. La RPT accorde une marge de manœuvre nettement plus importante aux cantons à fort potentiel de ressources. Grâce à ce plus grand potentiel de gains d'efficacité, ces cantons forts devraient pouvoir compenser, du moins partiellement, le résultat négatif de la comparaison des fonds non affectés et des tâches supplémentaires.

Le désenchevêtrement des tâches et la marge de manœuvre qui en découle sont nettement moins marqués dans le cas des cantons à faible potentiel de ressources. Pour les cantons dont le potentiel de ressources est inférieur à la moyenne, une amélioration de la capacité d'autofinancement revêt de l'importance, notamment du fait qu'ils affichent généralement une charge fiscale plus élevée. Grâce à la compensation des cas de rigueur, cet objectif est pratiquement atteint pour tous les cantons. Même en l'absence de gains d'efficacité, la comparaison entre fonds supplémentaires non affectés et charges résultant des tâches nouvelles à assumer donnerait un résultat favorable pour les cantons à faible potentiel de ressources[142]. Pour l'ensemble de ces cantons, les fonds supplémentaires non affectés s'élèvent à près de 3,4 milliards et les charges supplémentaires à 2,6 milliards seulement, abstraction faite des gains d'efficacité potentiels.

### 7.2.4 Conséquences pour la compétitivité fiscale dans le contexte international

Dans le cadre d'une analyse complète de l'efficacité de la RPT, la question de savoir si et dans quelle mesure les charges supplémentaires découlant de la RPT sont synonymes pour les cantons à fort potentiel de ressources d'un risque d'expatriation de sujets fiscaux et si des mesures préventives doivent être prévues joue un rôle cen-

142 Seul le canton de Glaris fait exception à cette règle, cf. ch. 7.2.1.

tral. Une expertise qui a été commandée examine cette question en détail sur la base de la situation du canton de Zoug[143].

Le canton de Zoug a été choisi pour deux raisons: il s'agit du canton le plus fortement touché par la RPT et il est le seul à avoir signalé avec véhémence le risque d'expatriation de sujets fiscaux. Les conclusions de l'expertise pourraient cependant s'appliquer également aux cantons où les conditions sont semblables (p. ex. les cantons de Nidwald et de Schwyz). Ces conclusions peuvent être résumées en trois points:

1. Il n'y a pas lieu de craindre un départ massif de personnes morales à l'étranger. Cela vaut aussi pour les sociétés holding et d'administration qui sont mobiles. Cette remarque se fonde sur les raisons suivantes:
   - Le taux d'impôt marginal pour les sociétés d'exploitation établies dans le canton de Zoug est très bas en comparaison internationale. Cela restera le cas même si les impôts devaient dans ce canton être augmentés proportionnellement à l'augmentation des charges entraînée par la RPT. En Europe, l'Irlande pourrait le cas échéant représenter un concurrent sur ce plan. Les coûts salariaux nettement plus bas enregistrés dans ce pays constituent cependant un inconvénient beaucoup plus sérieux pour la compétitivité helvétique qu'une éventuelle augmentation de 0,8 point de pourcentage du taux d'impôt marginal.
   - Les sociétés holding et d'administration ne sont que très peu touchées par une augmentation des impôts cantonaux. Pour la majorité de ces sociétés, l'impôt sur le capital s'élève actuellement à 150 francs par année. Ce montant est inférieur aux taxes en vigueur dans une série de «paradis fiscaux». En ce qui concerne les impôts, la Suisse est donc tout à fait concurrentielle. Pour autant qu'elle ne soit pas de grande ampleur, une augmentation de cet impôt minimal ne toucherait guère la capacité concurrentielle.

   Les sociétés mixtes elles aussi ne sont guère touchées par les impôts cantonaux aujourd'hui. Toutefois, si une expatriation était crainte, il serait possible d'exempter ces sociétés de l'augmentation en imposant plus faiblement les revenus qu'elles réalisent à l'étranger. Il y aurait lieu toutefois d'examiner de plus près si l'art. 28, al.4, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)[144] devrait être modifié.

   Vu les impôts très bas frappant les personnes physiques, il est aussi possible d'exclure les impôts sur le revenu ou sur le capital ou les deux de l'augmentation. Dans ce cas, les sociétés ne seraient pas du tout touchées par la hausse des impôts.

2. Selon les experts, il n'y a pas non plus de risque d'émigration des personnes physiques. Les places économiques offrant des conditions très avantageuses aux entreprises prélèvent souvent des impôts très élevés sur les revenus (du

143 Cf. Kirchgässner, Gebhard; Hauser, Heinz; Abwanderungsgefahr von Steuersubstrat ina Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA). Expertise à l'attention de l'Administration fédérale des finances et de la Conférence des gouvernements cantonaux, Saint-Gall, 2001

144 RS **642.14**

travail) des particuliers. Comme le canton de Zoug offre des conditions fiscales très avantageuses aux personnes physiques sans toutefois présenter les taux les plus bas de Suisse en matière d'impôt sur le revenu et la fortune, il pourrait théoriquement y avoir un risque que les personnes disposant d'un revenu ou d'une fortune élevés transfèrent leur domicile dans des communes situées dans d'autres cantons, notamment dans ceux de Schwyz et de Nidwald. Cependant, la RPT et les réformes de la péréquation financière sur le plan cantonal pourraient entraîner des charges supplémentaires pour ces communes aussi. De telles «migrations intérieures» pourraient certes réduire le potentiel fiscal du canton de Zoug, mais elles ne modifieraient nullement le produit de l'impôt fédéral direct et donc la situation de la Suisse considérée dans son ensemble.

3. Il convient de constater, d'un point de vue général, qu'une augmentation des impôts ne constitue pas le seul moyen de compenser les charges supplémentaires dues à la RPT. L'expertise conclut que le canton de Zoug, comme tous les autres cantons, dispose d'un potentiel d'économies qui peut être exploité parallèlement à une augmentation d'impôts. La question de savoir dans quelle mesure le canton de Zoug doit augmenter ses impôts pour faire face aux charges supplémentaires découlant de la RPT reste donc entièrement ouverte. Ce canton dispose de suffisamment de temps pour prendre des mesures structurelles au niveau des coûts d'ici à l'entrée en vigueur de la RPT.

Selon l'expertise, il ne peut bien sûr pas être exclu que quelques sociétés ou personnes quittent la Suisse suite à une éventuelle augmentation des impôts. Toutefois, rien n'indique que ces départs seraient massifs. Même si l'on peut comprendre les préoccupations du canton de Zoug, elles ne devraient pas inciter l'ensemble des cantons et la Confédération à abandonner le concept de la RPT. Une péréquation financière efficace, qui réduit les disparités considérées comme injustes, afin d'éviter que le concept du fédéralisme fiscal soit vidé de sa substance par une harmonisation fiscale, est importante pour la Suisse. Une telle harmonisation serait bien pire que la RPT pour le canton de Zoug et pour d'autres cantons où la fiscalité est favorable.

Compte tenu des conclusions de l'expertise, le Conseil fédéral renonce à introduire dans la péréquation des ressources un mécanisme de limitation des contributions des cantons à fort potentiel de ressources. Il est d'avis que le *frein institutionnel sous la forme d'un arrêté fédéral sujet à référendum* suffira pour éviter une sollicitation excessive des cantons à fort potentiel de ressources lors de la fixation des contributions destinées à la péréquation. De plus, la loi sur la péréquation financière précise que le Parlement vise au maintien de la compétitivité fiscale des cantons lorsqu'il fixe pour les cantons à fort potentiel de ressources la contribution à la péréquation des ressources. La part totale annuelle des cantons à fort potentiel de ressources ne doit pas excéder la part de la Confédération. Le rapport périodique devra montrer si et dans quelle mesure un renforcement ultérieur de la péréquation horizontale des ressources est compatible avec le maintien de la compétitivité fiscale des cantons sur le plan international.

## 7.3 Conséquences économiques

Des considérations détaillées relatives aux conséquences économiques de la RPT figurent dans les parties générale et spéciale du présent message. Nous résumons ci-après les principales réflexions en les complétant.

### 7.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention étatique

La Constitution précise que la Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons (art. 135 Cst.). La péréquation financière fédérale corrige les conséquences de la répartition régionale des revenus résultant de différences en matière de développement économique. En tant qu'élément d'une répartition équitable, la péréquation est un instrument classique de la politique budgétaire. L'économie du bien-être propose différents concepts de répartition équitable. Celui qui est utilisé dans le cas de la RPT s'inspire du principe de l'égalité des chances, visant ainsi l'équité des processus et non l'égalité des résultats. La réforme de la péréquation financière devrait permettre une meilleure utilisation des moyens financiers par la Confédération et les cantons. Par ailleurs, de nouveaux instruments serviront à atteindre les objectifs en matière de redistribution.

Dans le processus de l'économie de marché, l'allocation et la distribution sont définies simultanément. La RPT prévient d'éventuels conflits d'objectifs entre ces deux éléments, qui touchent à l'efficacité et à l'équité, en séparant les mesures d'incitation et les mesures de redistribution. La péréquation financière au sens strict doit réduire les différences de capacité financière entre les cantons à fort et à faible potentiel de ressources. Il s'agit ainsi d'internaliser les externalités fiscales résultant de la concurrence fiscale et d'empêcher une séparation entre collectivités territoriales à fort et à faible revenus. La fourniture des prestations publiques doit être davantage décentralisée de manière à mieux tenir compte des souhaits des citoyens. Afin de limiter le plus possible les distorsions au niveau des incitations à fournir des prestations publiques, il convient d'internaliser les externalités territoriales supplémentaires et d'indemniser les charges excessives.

Par ailleurs, il s'agit de procéder à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en appliquant les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale. Une réglementation claire des compétences permettra d'attribuer les tâches au niveau étatique qui est le mieux à même de les exécuter. La marge d'aménagement des cantons sera élargie dans le cadre de la collaboration verticale entre la Confédération et les cantons, à travers de nouvelles formes de collaboration et de financement. Les cantons seront ainsi incités à optimiser l'utilisation de leurs moyens financiers dans le temps et dans les différents secteurs. La collaboration intercantonale devra tirer profit des potentiels inutilisés actuellement, découlant des avantages liés à la taille et à l'exécution commune des tâches.

Le système actuel de péréquation financière manque de transparence, il n'est guère pilotable politiquement et il a des effets indésirables. La RPT corrige les incitations inappropriées et les effets indésirables au niveau fédéral grâce à l'introduction de nouveaux instruments. Chaque citoyen profitera de la RPT en raison de coûts plus bas et/ou d'une offre plus large et d'une meilleure qualité en matière de prestations publiques.

### 7.3.2 Conséquences pour les différents groupes sociaux

Compte tenu des différentes ébauches de solution, le désenchevêtrement des tâches se traduira pour les citoyens par un plus large éventail de prestations au niveau des tâches cantonalisées. Afin de garantir la stabilité des désenchevêtrements visés, des standards minimums sont prévus pour certaines prestations. Cela permettra notamment d'éviter que l'intervention de la Confédération soit à nouveau demandée. Grâce à l'inscription du principe de subsidiarité dans la Constitution, les membres d'une collectivité territoriale pourront participer sur place à l'élaboration de nombreuses décisions. Ainsi sera garantie la pérennité de deux facteurs essentiels dans la concurrence mondiale entre sites économiques, à savoir la stabilité politique et l'offre de prestations publiques.

Grâce aux mesures de redistribution prévues par la RPT, les habitants des régions économiquement faibles bénéficient indirectement d'une protection contre les aléas conjoncturels. A travers l'aménagement de la péréquation des ressources, les incitations à améliorer sa propre situation sont maintenues, de manière à tenir compte du risque inhérent à toute mesure de redistribution, consistant à améliorer son efficacité aux dépens des autres. La RPT comprend en outre un mécanisme de sécurité sous la forme du référendum facultatif, visant à empêcher que les régions économiquement fortes soient trop fortement sollicitées du point de vue financier.

### 7.3.3 Conséquences macro-économiques

La fourniture décentralisée des prestations combinée à la possibilité de référendum renforce la position des contribuables dans le processus politique et réduit l'influence de groupes d'intérêts. La quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat restent relativement basses en Suisse. Cette situation est vraisemblablement due en particulier à ces mécanismes de contrôle. La fourniture décentralisée des prestations publiques incite en outre à trouver des solutions novatrices aux problèmes, puisque des modèles de réformes qui ont fait leurs preuves à l'échelon local peuvent être repris par d'autres collectivités territoriales. De manière générale, l'augmentation de l'efficacité en matière de fourniture des prestations publiques a un impact positif sur la productivité macro-économique.

A travers la mise à disposition accrue de moyens financiers non affectés, la RPT permet aux cantons à faible potentiel de ressources de procéder à des baisses d'impôts ou à des investissements dans les infrastructures ou dans les ressources humaines. A l'avenir, les cantons devront accorder moins d'attention aux dépenses donnant droit à des subventions fédérales. Grâce à ces mesures, les économies cantonales concernées devraient pouvoir afficher à moyen, voire à long terme, des taux de croissance plus élevés. C'est pourquoi il s'agit d'accorder dans le budget davantage d'importance aux investissements publics axés vers l'avenir, notamment dans le cas des cantons à faible potentiel de ressources[145].

Des considérations relatives à la théorie de la croissance ou aux places économiques militent en faveur de la pérennité de la péréquation des ressources prévue dans le

[145] Cf. Singh, Raju J.; René Weber, René; The composition of public expenditures and economic growth. Can anything be learned from Swiss data?; in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 133; 1997; p. 617–634.

cadre de la RPT. Ainsi, les attentes à long terme des sujets économiques en matière d'offre de prestations publiques et la charge en redevances qui en découle peuvent être stabilisées. La diminution des incertitudes facilite la planification des décisions relatives à la consommation, à l'épargne et aux investissements. Globalement, la RPT devrait accroître l'attrait des régions suisses dans le contexte de la concurrence entre les places économiques des différents pays. En tant qu'élément d'un train de mesures axées sur la place économique, elle devrait servir de base au bien-être futur.

Il n'est pas possible d'évaluer de manière définitive la direction dans laquelle évoluera la *quote-part de l'Etat*. Elle augmentera au maximum de 0,07 %en raison de la part de la Confédération dans la compensation des cas de rigueur[146]. Les conséquences de la RPT sur la quote-part de l'Etat dépendent en outre également de la manière dont les cantons à faible potentiel de ressources utilisent les moyens financiers supplémentaires mis à leur disposition et dont les cantons à fort potentiel de ressources se procurent les moyens financiers supplémentaires. Si les cantons à faible potentiel de ressources dépensaient la totalité de leurs recettes supplémentaires et si les cantons à fort potentiel de ressources finançaient la totalité de leurs dépenses supplémentaires en augmentant les impôts, la quote-part de l'Etat augmenterait au maximum de 0,24 %[147]. La manière dont les cantons exploiteront les potentiels d'optimisation découlant du désenchevêtrement des tâches et du financement constitue également un aspect important. Les gains d'efficacité escomptés (cf. ch. 7.2.3.3) permettent de considérer qu'un éventuel accroissement maximum de 0,31 % de la quote-part de l'Etat serait compensé. Par ailleurs, la concurrence nationale et internationale en matière fiscale tend à limiter les possibilités d'augmenter les dépenses et les impôts.

### 7.3.4 Autres réglementations entrant en ligne de compte

A travers les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale, la RPT tient compte des objectifs centraux que sont le fédéralisme, la non-centralisation, le respect de l'autonomie de l'échelon inférieur des collectivités territoriales, l'exploitation raisonnable du budget fédéral et la capacité d'innovation. Sur ces plans, le système actuel de péréquation financière présente des lacunes notables et il n'a pas eu l'effet péréquatif souhaité, malgré l'importance des moyens financiers mis en œuvre. Par conséquent, le maintien du statut quo n'est certainement pas une alternative, malgré les moyens budgétaires requis de la Confédération lors de l'entrée en vigueur de la RPT, pour la compensation temporaire des cas de rigueur. En vertu de considérations politiques et économiques, des réformes plus fondamentales, telles une harmonisation fiscale matérielle ou une réforme territoriale, seraient inadéquates (cf. ch. 1.1.5 et 1.1.6).

146 La part de la Confédération dans la compensation des cas de rigueur, à savoir 285 millions, est comparée au PIB qui s'élève à 389 milliards (1999).

147 La somme des changements absolus au niveau des cantons, à savoir 1 216 millions (cf. tab. 7.3, colonne «résultat final») est corrigée à raison de la part de la Confédération dans la compensation des cas de rigueur, qui s'élève à 285 millions, et comparée au PIB de 389 milliards (1999).

### 7.3.5 Aspects de l'application

L'actualisation annuelle des données ainsi que les rapports établis tous les quatre ans fourniront au Conseil fédéral et au Parlement les informations requises pour fixer la dotation des instruments de compensation, à travers un arrêté fédéral soumis au référendum. Il faudra en l'occurrence tenir compte des dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement. Les possibilités de pilotage par le Parlement qui sont proposées garantiront la flexibilité et la transparence du système de péréquation.

En ce qui concerne les dépenses, les différentes mesures de désenchevêtrement contribueront à la dérégulation et à alléger l'administration. Le recours aux subventions globales et forfaitaires réduira le va-et-vient des dossiers entre la Confédération et les cantons, avec à la clé moins de travail administratif.

## 7.4 Effets sur l'état du personnel

La fixation claire des responsabilités et le respect de l'équivalence fiscale devraient entraîner une réduction du travail administratif. Dans la perspective actuelle, il n'est toutefois pas possible de quantifier les effets sur l'état du personnel. Des chiffres fiables ne pourront être établis que lorsque les révisions de lois concernant les divers domaines seront effectuées dans le cadre du second message concernant la RPT.

Le transfert de tâches aux cantons devrait avoir pour conséquence un allégement du personnel de l'office fédéral concerné. D'autres conséquences, d'une plus grande portée, pour le personnel de la Confédération ne sont pas exclues, par exemple sous la forme de suppression d'emplois.

Par contre, le transfert de charges aux cantons pourrait entraîner davantage de travail administratif dans les domaines concernés, surtout lorsqu'il s'agit de domaines vastes tels que celui des mesures collectives de l'AI. Les éventuels besoins en personnel supplémentaire au niveau des cantons dépendront notamment des formes de collaboration intercantonale, des synergies avec d'autres domaines politiques, ainsi que des rôles et fonctions qui seront définis par les différentes conférences des directeurs.

Par ailleurs, les formes actuelles de collaboration et de financement sont en principe axées sur les coûts, d'où un travail de contrôle assumé à parts égales par la Confédération et les cantons. Le passage du système actuel de subventionnement individuel axé sur les coûts à un programme pluriannuel forfaitaire ou subventionné globalement, assorti d'objectifs de prestations ou d'efficacité pourrait entraîner du travail supplémentaires durant la phase d'introduction (définition et élaboration d'indicateurs pour mesurer les effets souhaités, mise en place d'un système de monitoring et de controlling axé sur les résultats, etc.).

Les nouvelles formes de collaboration et de financement devraient à moyen terme réduire de manière notable le travail administratif au niveau de la Confédération et des cantons. L'étendue des conséquences de la RPT sur la politique du personnel de la Confédération et des cantons ne pourra être évaluée de manière pertinente que dans le cadre du second message concernant la RPT.

## 7.5 Conséquences au niveau de l'informatique

Les conséquences au niveau de l'informatique ne seront abordées que dans le second message concernant la RPT.

## 7.6 Comparaison avec les systèmes cantonaux de péréquation financière

La RPT ne déploiera pleinement ses effets que si les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges visent les mêmes objectifs. Une réforme au seul niveau fédéral ne permettrait par exemple pas d'indemniser les externalités intracantonales et intercommunales, puisque la compensation des charges inhérente à la RPT ne tient compte que des externalités intercantonales. Pour garantir une fourniture optimale de prestations par les centres urbains, il faut aussi indemniser les externalités intracantonales en recourant à une péréquation financière et à une compensation des charges sur le plan intracantonal. Par conséquent, les cantons s'engagent à respecter sur le plan cantonal, par analogie, les principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (cf. ch. 4).

Un autre exemple, à savoir l'indemnisation des charges excessives, montre qu'il est très important que la RPT et les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges aillent dans le même sens. Les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques sont prises en compte par la RPT à travers les paiements compensatoires destinés aux cantons. Non seulement les cantons, mais aussi des communes, essentiellement urbaines, assument ces charges. Seul des systèmes cantonaux de compensation des charges fonctionnant selon le même modèle permettent de garantir que les fonds compensatoires parviennent aux échelons qui assument les charges en question.

Il en va de même pour presque tous les objectifs de la RPT. Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges utilisés actuellement par les cantons ainsi que leurs efforts de réformes sont examinés dans ce contexte. En février 2001, l'AFF et le groupe d'étude pour les finances cantonales (FkF) ont procédé à une enquête auprès des administrations cantonales des finances. Cette enquête s'articulait autour de deux questions:

- dans quelle mesure les cantons réaménagent-ils leurs répartitions des tâches et leurs systèmes de péréquation financière?
- quel est le degré de compatibilité avec la RPT des actuels systèmes de péréquation financière et des projets cantonaux de réformes?

A l'heure actuelle, ce ne sont pas moins de 23 cantons qui planifient ou mettent en œuvre des réformes de leur système de péréquation financière. De telles réformes ne sont pas à l'ordre du jour dans trois cantons seulement (cf. tab. 7.11).

**Projets de réforme cantonaux en matière de péréquation financière**

*Tableau 7.11*

| | Réforme en cours de réalisation | Réforme en cours de planification | Aucun projet de réforme pour l'instant |
|---|---|---|---|
| Nombre | 18 | 5 | 3 |
| Cantons | BE, LU, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, NE, JU | ZH, UR, ZG, BS, GE | GL, GR, VS |

D'ici que la RPT soit totalement entrée en vigueur, tout les projets cantonaux de réformes en cours de réalisation ou planifiées seront terminés. Dans trois cantons, la fin des projets de réformes n'est pas encore fixée, toutefois elle devrait avoir lieu en 2005 au plus tard (cf. tab. 7.12).

**Calendrier des projets de réforme cantonaux** *Tableau 7.12*

| | Projets de réforme achevés d'ici à 2002 | Projets de réforme achevés d'ici à 2005 | Terme des projets de réforme non encore fixé | Aucun projet de réforme |
|---|---|---|---|---|
| Nombre | 11 | 9 | 3 | 3 |
| Cantons | BE, LU, SZ, NW, SO, BL, SH, AR, SG, TG, NE | ZH, UR, OW, FR, AI, AG, TI, VD, JU | ZG, BS, GE | GL, GR, VS |

Le degré de compatibilité entre la RPT et les systèmes cantonaux de péréquation financière d'une part et les projets cantonaux de réformes d'autre part joue un rôle capital. Cette question a été abordée de deux manières dans l'enquête effectuée par l'AFF et le FkF. Il a d'abord été demandé directement aux cantons dans quelle mesure ils estimaient que leurs systèmes de péréquation ou les réformes projetées étaient compatibles avec la RPT. La question leur a également été posée de manière indirecte en leur demandant de comparer, sur la base de leurs objectifs et des instruments déterminants, les systèmes ou projets de réforme cantonaux avec la RPT. L'analyse est résumée dans les tableaux 7.13 et 7.14.

**Compatibilité, avec la RPT, des systèmes de péréquation cantonaux actuellement appliqués** *Tableau 7.13*

| | Faible compatibilité | Compatibilité partielle | Large compatibilité |
|---|---|---|---|
| Nombre | 11 | 12 | 3 |
| Cantons | LU, SZ, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VS, GE, JU | ZH, BE, UR, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, TI, VD | OW, GR, NE |

**Compatibilité, avec la RPT, des réformes prévues en matière de péréquation financière** *Tableau 7.14*

| | Faible compatibilité | Compatibilité partielle | Large compatibilité | Aucun projet de réforme prévu |
|---|---|---|---|---|
| Nombre | 0 | 7 | 16 | 3 |
| Cantons | — | UR, NW, ZG, SO, BS, AI, SG | ZH, BE, LU, SZ, OW, FR, BL, SH, AR, AG, TG, TI, NE, GE, VD, JU | GL, GR, VS |

Les deux tableaux ci-avant montrent clairement que les cantons adaptent leurs propres systèmes de péréquation financière compte tenu de la RPT. Alors qu'onze cantons jugent encore leur péréquation financière peu compatible avec la RPT et que trois l'estiment largement compatible, la situation se présente mieux en ce qui concerne les projets de réformes. D'ici à 2005 presque tous les cantons disposeront de systèmes compatibles avec la RPT. La compatibilité sera large dans la majorité des cas.

Les conclusions suivantes peuvent être tirées:

- Un processus de réforme de la péréquation financière est en cours dans les cantons. Il repose sur des bases solides puisqu'il concerne 23 cantons.
- Toutes les projets de réformes se termineront d'ici à 2005, soit avant l'entrée en vigueur de la RPT.
- Les cantons anticipent la RPT. Les réformes cantonales prévues présentent, à travers les objectifs et les instruments proposés, un degré de compatibilité avec la RPT nettement plus élevé que les systèmes actuels de péréquation. La RPT peut donc s'intégrer dans une série de systèmes cantonaux de péréquation similaires, parfois presque identiques, ce qui renforcera son efficacité et ses effets.

## 7.7 Conséquences pour les agglomérations urbaines et les communes

En raison de considérations politiques supérieures et des compétences définies par la Constitution, il n'a pas été possible de répondre aux exigences formulées lors de la consultation, relatives à une indemnisation directe des villes par la Confédération, notamment en ce qui concerne la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (cf. ch. 5.6.2). Cependant, la solution proposée se traduit par des améliorations notables pour les villes et agglomérations. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, il a été expressément tenu compte des problèmes des villes-centres.

Dans son rapport sur les centres urbains, le Conseil fédéral a rappelé la situation particulière des agglomérations urbaines. Il reconnaît toute l'importance des villes dans le paysage socio-économique et culturel de la Suisse, ainsi que sa part de responsabilité dans l'avenir des agglomérations et des villes. Le rapport du 22 mai 1996 sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse souligne qu'un système urbain fonctionnel représente à long terme une garantie notable pour un développement de l'urbanisation respectueux de l'espace et des coûts et permet à la Suisse d'occuper une bonne place dans la concurrence internationale[148].

Les centres urbains ne jouissent pas seulement d'avantages liés à leur situation géographique. Ils sont également confrontés à de nombreux problèmes structurels auxquels la Confédération a intérêt à trouver des solutions. Les différences croissantes entre la capacité financière des centres urbains et des régions avoisinantes posent notamment problème. Il est essentiel en ce qui concerne la réforme des systèmes intracantonaux de péréquation financière d'adapter le financement des prestations

148 OFAT; Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, Berne, 1996.

fournies par les centres en fonction des avantages effectifs et en tenant compte du droit des bénéficiaires de prestations d'être consultés.

Les aspects de la réforme de la péréquation financière qui sont importants pour les agglomérations urbaines sont les suivants:

- La compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques constitue un instrument novateur. Celui-ci a été conçu beaucoup plus finement que dans le projet mis en consultation, ce qui permet un traitement nettement plus différencié des charges excessives.
- A travers l'accord-cadre intercantonal, les cantons s'engagent à respecter par analogie également dans le contexte intracantonal, c'est-à-dire en tenant compte des particularités cantonales, les principes fondamentaux de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Cela signifie qu'il faut prévoir des systèmes de compensation des charges à l'échelon du canton. Ces systèmes doivent garantir la collaboration intercommunale et le respect du principe de l'équivalence, selon lequel les bénéficiaires des prestations, les entités qui en assument le coût et les décideurs doivent coïncider.
- Dans l'accord-cadre intercantonal, les cantons garantissent que les paiements d'indemnités parviennent aux entités qui assument les frais. Si tel n'est pas le cas, les villes ne sont plus en mesure d'assumer de manière satisfaisante leur rôle de centre; de sorte que leur compétitivité est remise en question. Il y a lieu d'éviter une telle situation dans l'intérêt des agglomérations concernées et de l'ensemble de l'économie.
- Dans son second message concernant la RPT, le Conseil fédéral soumettra au Parlement d'autres modifications législatives touchant également la position des villes et communes, notamment en ce qui concerne les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons.

D'autres mesures de la Confédération sont indiquées pour renforcer les agglomérations. Des premières réflexions relatives à une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des villes et agglomérations lors de l'élaboration des politiques sectorielles ont été ébauchées, comme le mentionne le rapport sur les centres urbains. Par conséquent, les mesures proposées dans le cadre de la réforme de la péréquation financière constituent des étapes supplémentaires vers une politique de la Confédération plus cohérente en matière de villes et d'agglomérations. Actuellement, des options sont évaluées avec la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Par le biais de sa politique en matière d'agglomérations, la Confédération entend, lorsque ses interventions concernent le territoire, tenir davantage compte de la situation et des problèmes des villes et des agglomérations.

L'engagement accru de la Confédération doit cependant respecter les compétences prévues par la Constitution. Le modèle d'Etat à trois échelons ne devrait pas être modifié. Il serait politiquement et budgétairement faux que la Confédération octroie des subventions sous quelque forme que ce soit aux villes et communes, exception

faite de certains cas justifiés[149]. Les cantons sont et resteront les interlocuteurs privilégiés de la Confédération. Ils sont appelés en premier lieu et également disposés à améliorer la situation de leurs villes et communes; en utilisant par exemple des externalités intracantonales permettant de trouver des solutions plus équitables. De telles réformes sont nécessaires pour alléger de manière substantielle les villes-centres. La réforme de la RPT ne peut déployer pleinement son efficacité et ses effets que s'il existe des systèmes cantonaux de péréquation s'inscrivant dans la même ligne (cf. ch. 7.6).

En 1999, une communauté de travail paritaire englobant la CdC et l'UVS a publié un rapport soulignant notamment que les cantons doivent davantage s'intéresser à la problématique urbaine, en collaboration avec les villes-centres et les communes appartenant à des agglomérations. Il s'agirait d'indemniser en principe les prestations fournies par les villes-centres et de renforcer la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les villes tout en respectant les compétences définies par la Constitution. Ces travaux se poursuivent dans le cadre d'une conférence tripartite sur les agglomérations, composée de représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Le dialogue vertical et la mise au point d'une politique des agglomérations cohérente et coordonnée figurent au premier plan. Cette conférence a tenu sa séance constitutive le 20 février 2001.

Le Conseil fédéral est persuadé que la réforme de la péréquation financière et les autres travaux entrepris renforceront de manière significative la position des villes et des agglomérations, ce dont bénéficieront les régions concernées et l'économie dans son ensemble. Toutes les parties concernées ont par conséquent intérêt à respecter les compétences prévues par la Constitution. Il s'agit là d'une condition importante permettant d'éviter systématiquement des recoupements des compétences et des champs d'action, qui pourraient générer de nouveaux enchevêtrements.

## 7.8 Conséquences pour la politique régionale de la Confédération

En 1996, le Conseil fédéral s'est attelé à une profonde réorientation de la politique régionale. Celle-ci, en tant qu'élément de la politique économique, vise à accroître durablement la compétitivité et les possibilités de développement des régions.

La loi fédérale fondamentalement révisée du 21 mars 1997[150] sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) répond à cet objectif. Elle vise à renoncer progressivement au soutien de projets d'infrastructures de base pour soutenir de manière ciblée des projets qui exploitent les potentiels régionaux et stimulent la croissance de manière à renforcer des régions par une approche globale.

Par conséquent, les prestations prévues dans la LIM peuvent se concentrer sur les tâches de pilotage. En revanche, les objectifs en matière de redistribution, soit la

149 La Confédération indemnise la ville de Berne et le canton de Genève pour les prestations extraordinaires qu'ils fournissent dans son intérêt (garantie de la sécurité des représentations et personnes protégées en vertu du droit international, du Parlement, des magistrats suisses ainsi que de l'administration fédérale, mesures de sécurité lors de grandes manifestations de portée nationale). Selon le compte d'Etat, cette indemnisation s'est montée à 13 millions de francs en 1999.

150 RS **901.1**

compensation proprement dite des différences de capacité financière entre cantons et régions à faible et à fort potentiel de ressources, seront atteints à travers un renforcement de la péréquation financière au sens strict. Du fait de la RPT, les cantons à faible potentiel de ressources, et donc aussi les régions de montagne, seront en mesure, grâce au renforcement de la péréquation financière au sens strict, d'assurer leur approvisionnement de base selon leurs propres priorités et au besoin de l'améliorer. Les objectifs en matière d'allocation et de redistribution ne seront plus mélangés. Ainsi, l'efficacité des moyens financiers mis en œuvre s'accroîtra au niveau de la politique régionale et de la péréquation des ressources[151].

Par ailleurs, les charges excessives des régions de montagne, dues à des facteurs géo-topographiques, seront indemnisées dans le cadre de la nouvelle compensation des charges octroyée par la Confédération (cf. ch. 5.6.1).

La RPT, à travers la compensation des ressources, s'avère donc indispensable pour concrétiser les nouveaux principes de la politique régionale. Elle permet à celle-ci de mieux s'orienter sur ses objectifs initiaux d'allocation et de déployer pleinement ses effets.

## 7.9 Conséquences sur la gestion du budget de la Confédération

L'année de son entrée en vigueur, la RPT grèvera le budget de la Confédération à raison de 285 millions de francs, c'est-à-dire du montant prévu pour la compensation des cas de rigueur. Ces dépenses supplémentaires sont comparables à n'importe quelle autre dépense découlant d'une décision du Conseil fédéral, du Parlement ou du souverain. La RPT modifiera en outre la composition des transferts aux cantons. Les contributions fédérales à la péréquation financière au sens strict (péréquation verticale des ressources, compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques) seront indexées (cf. ch. 5.5.2 et 5.6). Tous les quatre ans, un bilan sera établi et la dotation des divers instruments sera le cas échéant adaptée.

Les opérations décrites ne se différencient pas fondamentalement d'autre processus sur le plan des dépenses, auxquels la Confédération se trouve déjà confrontée actuellement.

Il faudra dans chaque cas financer les dépenses supplémentaires. Il en va de même pour les prestations complémentaires prévues par la RPT. Il convient cependant de mentionner les gains d'efficacité attendus (cf. ch. 7.2.3.3), qui compenseront les prestations supplémentaires de la Confédération dans une mesure qui n'est pas quantifiable pour le moment. Par essence, tout engagement et indexation nuit à la souplesse au niveau de la gestion budgétaire. Toutefois, les avantages de la RPT l'emportent largement sur les inconvénients en matière budgétaire. Ces inconvénients sont limités en comparaison de l'importance de la NFA et ils ne sauraient être utilisés comme argument contre celle-ci.

151 Dans le message sur la nouvelle orientation de la politique régionale, notamment à travers les commentaires concernant l'art. 6 LIM, le Conseil fédéral a mentionné les liens conceptuels entre la nouvelle politique régionale et la RPT. Cf. FF **1996** II 1080.

Pour des raisons faciles à comprendre, les cantons se demandent si la Confédération respectera ses engagements découlant de la RPT en cas d'impasse budgétaire. A ce sujet, on peut souligner que les parts des cantons aux recettes de la Confédération n'ont jamais été réduites. En vertu de programmes d'économies, il a certes fallu procéder à des coupes dans des prestations fédérales versées aux cantons pour l'exécution de tâches, en raison de la part élevée des dépenses de transferts dans le total des dépenses de la Confédération. Mais celle-ci a toujours honoré les engagements qu'elle avait pris et cherché avec les cantons des solutions convenant aux deux parties.

Le frein à l'endettement ne remet pas en cause ces processus. En effet, sa mise en œuvre systématique rendra superflus les programmes d'économies et elle permettra une croissance des dépenses proportionnelle à la croissance économique à moyen terme.

## 8 Programme de la législature

Le premier message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a été annoncé en tant qu'objet des grandes lignes dans le rapport du 1er mars 2000 sur le Programme de la législature 1999–2003[152]. Les objets que le Conseil fédéral compte approuver à l'intention du Parlement durant la législature 1999–2003 et qui doivent être coordonnés avec la RPT sont mentionnés en annexe au rapport en question[153].

Le Conseil fédéral prévoit que chaque message à l'appui de ces objets contiendra un chapitre sur les relations avec la RPT. Après consultation des cantons, les divergences survenues ont pu être éliminées au sein de l'administration et du Conseil fédéral. Par conséquent, les objets courants ne sont pas en contradiction avec la RPT.

## 9 La RPT dans une perspective de politique européenne

Du fait des clarifications et des innovations générées par la RPT sur le plan du système étatique fédéral se pose la question de savoir si et dans quelle mesure un tel projet de réforme interne est compatible avec une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE. Aussi la réforme de la péréquation financière doit-elle être conçue de façon à ne pas être, sur le principe, en contradiction avec la politique du Conseil fédéral en matière d'intégration et à ne pas devoir être remaniée fondamentalement si la Suisse adhère à l'UE. La RPT remplit cette condition essentielle. Il convient en particulier de relever que le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges revêtirait nettement plus d'importance dans le cas d'une adhésion à l'UE.

Pour ce qui est des conséquences sur les finances publiques (cf. ch. 9.2.4), un examen de la péréquation financière fédérale serait inévitable en raison des modifications considérables que subiraient les recettes et les dépenses de la Confédération et des cantons. Cependant, les principes de la péréquation financière modernisée tels

152 FF **2000** III 2168; p. 2192 s.
153 FF **2000** III 2168; p. 2220 ss.

qu'ils sont inscrits dans l'art. 135 Cst. du projet RPT représenteraient, même après une adhésion à l'UE, un pilier important, voire indispensable d'une péréquation financière fédérale efficace et gérable politiquement. Dans la perspective d'une intégration, la RPT contribue à renforcer le statut des cantons dans leur ensemble et à accroître la capacité d'agir de la Confédération en matière de politique extérieure.

La relation entre la réforme visée et le droit européen est présentée sous ch. 9.1. Le ch. 9.2 va plus loin, il analyse «l'eurocompatibilité» de la RPT en vue d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE.

## 9.1 Rapport avec le droit européen

Le désenchevêtrement de tâches et de compétences entre la Confédération et les cantons tel que le prévoit le projet ne pose pas de problème par rapport au droit européen et au respect des accords sectoriels passés avec la Communauté européenne (CE)[154].

Cette remarque s'applique à l'ensemble des modifications constitutionnelles proposées dans le présent message concernant la RPT. Dans le cadre du second message concernant la RPT, il conviendra d'examiner si toutes les mesures qui ne requièrent aucune modification constitutionnelle (qui ne sont donc pas traitées dans le présent message) sont compatibles avec les accords sectoriels passés entre la Suisse et la CE.

## 9.2 «Eurocompatibilité» de la RPT

La question de savoir si et dans quelle mesure la RPT serait compatible avec une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union Européenne (UE) est abordée ci-après. Le Conseil fédéral estime qu'il est judicieux d'examiner de manière approfondie cette question, car une adhésion à l'UE aurait des conséquences d'une portée nettement plus grande sur les compétences réglementaires de la Confédération et des cantons et sur les finances fédérales qu'une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) ou qu'une extension supplémentaire des relations bilatérales entre la Suisse et la CE[155].

Il ne faut voir les considérations ci-après que dans le *contexte de la RPT*. En temps voulu, le Conseil fédéral reviendra en détail sur les conséquences qu'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE aurait pour quelques domaines politiques centraux tels

154 En ce qui concerne l'accord sur la libre circulation des personnes, la CE et les Etats membres de la CE sont partie prenante, car cet accord concerne également des domaines qui relèvent de la responsabilité des États membres et non de celle de la CE.

155 Selon les estimations, les conséquences financières d'une participation à l'EEE ne représenteraient qu'environ 10 à 15 % des coûts de l'adhésion à l'UE. Une extension supplémentaire des relations bilatérales aurait des conséquences moindres sur les finances de la Confédération et des cantons. Cf. Conseil fédéral; Rapport sur l'intégration 1999; Berne, 1999; p. 246–264 (ch. 251.03–251.05).

que le fédéralisme, les droits populaires, le régime financier et la politique économique et monétaire[156].

### 9.2.1 Conséquences d'une éventuelle adhésion à l'UE sur les tâches de la Confédération et des cantons

Une adhésion de la Suisse à l'UE entraînerait un *transfert notable de compétences réglementaires* vers le niveau supranational de la CE, ainsi qu'une certaine extension des tâches publiques. Dans les Etats membres de l'UE, une partie substantielle des tâches publiques est aujourd'hui déterminée par le droit communautaire. Il convient toutefois de relever qu'actuellement déjà une partie considérable de l'ordre juridique suisse est influencée par le droit communautaire, ceci en raison des nombreux accords conclus avec la CE et ses Etats membres et de l'adaptation autonome (comme dans le cadre du programme Swisslex, p. ex.).

La superposition du droit communautaire aux ordres juridiques nationaux se traduit dans presque tous les domaines juridiques par des réglementations plus ou moins harmonisées au sein de la communauté. Ainsi, les domaines de tâches que les Etats membres peuvent exécuter de manière totalement autonome diminuent. Parallèlement, les Etats membres doivent assumer de nouvelles tâches du fait de cette évolution (p. ex. dans le cas des transports, de la coordination des assurances sociales, de la formation supérieure et de la prévention en matière de santé). Les modifications générées au niveau des ordres juridiques nationaux par le droit communautaire ne concernent pas seulement les responsabilités, mais également le type d'aménagement juridique, à travers le renforcement du principe de la concurrence ou de la coopération transfrontalière. Les modifications ont très souvent des répercussions au-delà d'un domaine juridique donné (p. ex. conséquences de la politique agricole de la CE sur l'aménagement du territoire dans les Etats membres ou conséquences des prescriptions techniques concernant les produits de construction sur les réglementations régionales en matière de construction).

Les accords sectoriels passés avec la CE et ses Etats membres (concernant p. ex. la libre circulation des personnes ou les transports terrestres) englobent également des domaines juridiques qui sont au niveau national du ressort *des cantons*. Une adhésion de la Suisse à l'UE aurait des effets plus ou moins importants sur tous les domaines juridiques importants qui sont du ressort des cantons ou même des communes.

En cas d'adhésion de la Suisse à l'UE il faudrait par conséquent créer des dispositions constitutionnelles claires relatives à l'attribution des tâches de transposition et d'exécution à la Confédération et aux cantons. En raison des modifications et des transferts continus de tâches au niveau communautaire, cette répartition des compétences devrait être soumise à un examen périodique.

156 Cf. Conseil fédéral Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration; Berne, 2000; p. 316–320 (ch. 3.3.2).

### 9.2.2 Attribution des tâches de transposition et d'exécution à la Confédération et aux cantons

Le droit communautaire laisse aux Etats membres le soin d'attribuer les tâches de transposition et d'exécution aux différents échelons au niveau national. Il faut toutefois noter que le devoir proprement dit de transposition et d'exécution découle du devoir de loyauté des Etats membres envers la Communauté. Ainsi, la transposition et l'exécution du droit communautaire ne découleraient pas de décisions autonomes de la Confédération, mais elles constitueraient une tâche incombant dans la même mesure à la Confédération et aux cantons.

Dans le cas d'une adhésion à l'UE, l'attribution des tâches de transposition et d'exécution concernant le droit communautaire se ferait en Suisse en premier lieu en fonction de l'actuelle répartition fédérale des tâches (p. ex. conformément à l'attribution des compétences législatives et d'exécution dans les domaines de la protection de l'environnement ou de la santé) tandis que les compétences pour des tâches partiellement ou complètement nouvelles seraient régies par l'art. 3 Cst. En règle générale, il faudrait après une adhésion à l'UE observer les principes suivants de l'Etat fédéral suisse:

- le principe de subsidiarité qui, selon la RPT, doit être inscrit plus clairement en tant que précepte institutionnel dans la Cst. (cf. ch. 2.6.1).
- les principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques selon l'art. 43a Cst. du projet RPT (cf. ch. 2.6.2).
- les principes du respect de l'autonomie des cantons, de leur marge d'aménagement et de leur autonomie en matière d'organisation ainsi que la garantie de sources de financement propres et de moyens financiers suffisants pour les cantons, qui selon la RPT doivent être mentionnés de manière plus claire dans la Cst. (cf. ch. 2.6.3).

Du point de vue de la RPT, il est particulièrement intéressant de relever que la collaboration intercantonale prendrait nettement plus d'importance dans le cas d'une adhésion à l'UE. Ainsi, une coopération intercantonale serait déjà nécessaire lors de l'élaboration du droit communautaire afin de préserver adéquatement les intérêts des cantons, comme le prescrivent l'art. 55 Cst. et la loi fédérale du 22 décembre 1999[157] sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC). Une coopération intercantonale serait également nécessaire en matière de transposition et d'exécution du droit communautaire afin que la transposition puisse se faire de façon optimale et efficace et en temps voulu. Cela constituerait un domaine d'application important pour les nouvelles formes de coopération selon l'art. 48, al. 4 et 5 Cst. du projet RPT.

### 9.2.3 Analyse du désenchevêtrement des tâches selon la RPT

Les expériences faites dans les Etats fédéraux d'Allemagne et d'Autriche montrent que la politique d'intégration peut mener à une centralisation de la transposition et

157 RS **138.1**.

de l'exécution du droit communautaire[158]. Il y a plusieurs raisons à cette tendance. Une solution fédérale semble le moyen le plus simple pour les tâches d'exécution qui restent du ressort des Etats fédérés et tiennent souvent plutôt de l'organisation. L'Etat central assure également la coordination entre les échelons nationaux et la Commission européenne et ses services administratifs. Suite à la réduction de leurs compétences (p. ex. au niveau du droit économique), les services de l'administration fédérale essaient d'obtenir une compensation sur le plan intérieur en soustrayant des compétences aux Etats fédérés. Dans la mesure où ils sont concernés par la transposition et l'exécution, les Etats fédérés accomplissent souvent ces tâches sous la direction des services fédéraux et en collaborant avec eux.

Par contre, une adhésion à l'UE ne comporterait pas que des risques mais pourrait également constituer une chance pour le fédéralisme. Ainsi, les Etats fédérés allemands s'affirment plus nettement, notamment en ce qui concerne leur rôle dans l'UE. Il apparaît également que même dans des Etats plutôt centralisés les régions tentent davantage d'obtenir plus de compétences sur le plan intérieur par le biais du droit communautaire.

Sous l'angle d'une éventuelle adhésion à l'UE, il convient par conséquent d'évaluer les risques et les chances. On peut tirer les *conclusions provisoires* suivantes:

1. Si on ne franchit pas maintenant une première étape vers la clarification et le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et vers une plus grande responsabilité des cantons, il sera beaucoup plus difficile de maîtriser les changements des tâches publiques générés par une adhésion à l'UE. La Suisse a la chance, dans le cadre de la présente réforme, de procéder à un désenchevêtrement équilibré des tâches et des financements, de renforcer le niveau intercantonal et de moderniser *simultanément* la péréquation financière au sens strict.
2. L'éparpillement et l'amalgame des responsabilités et compétences peuvent être réduits en répartissant les tâches entre la Confédération et les cantons selon les principes du fédéralisme. La Suisse disposerait ainsi d'une plus grande capacité d'action dans le cas d'une adhésion à l'UE.
3. Il est évidemment primordial que la Confédération puisse activement défendre les intérêts de la Suisse après une éventuelle adhésion à l'UE. Les cantons, en prenant nettement conscience de leurs intérêts et en les faisant valoir rapidement et résolument à travers un renforcement de la coopération intercantonale, appuient les autorités fédérales dans leur politique européenne La participation de la Suisse à l'UE exige une collaboration autonome et une sauvegarde substantielle des intérêts de la part des cantons[159]. Dans cette perspective, le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, qui est visé par la RPT se révèle justement comme une condition indispensable du renforcement des cantons dans leur

158 Cf. Pfisterer, Thomas; Le fédéralisme suisse face au défi d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne; dans CdC (éd.); Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union européenne. Rapport du groupe de travail «Réformes – Europe des cantons»; Zurich, 2001; p 324 ss.

159 Cf. Aubert, Jean-François; Participation des cantons à la politique européenne en cas d'adhésion de la Confédération Suisse à l'Union européenne; dans CdC (éd.); Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union européenne. Rapport du groupe de travail «Réformes-Europe des cantons»; Zurich, 2001; p. 157–206.

ensemble et de la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure.

4. Même si une solution fédérale peut sembler, en apparence du moins, simple et logique dans de nombreux domaines en ce qui concerne les procédures de décision et l'activité administrative après une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE, il ne faut pas oublier que la proximité des citoyens et de la réalité dans les domaines politiques essentiels plaide en faveur d'une application du droit communautaire au niveau cantonal et communal. En cas d'adhésion de la Suisse à l'UE, il conviendrait notamment de veiller à la sauvegarde de la diversité de la Suisse sur les plans politique, linguistique et culturel.

5. Il est certain que la collaboration horizontale des gouvernements cantonaux s'intensifiera à travers la RPT et la politique européenne. Un échelon supplémentaire national ou régional sera ainsi renforcé. Cette tendance pourrait être contrée par une restructuration radicale de l'Etat fédéral suisse, en regroupant les cantons actuels dans cinq ou sept régions[160]. En fait, ni la politique d'intégration de la Confédération et des cantons ni la RPT ne visent un tel remodelage. Il conviendrait plutôt de moderniser les structures fédérales actuelles et de les adapter aux besoins actuels et non de les supprimer (cf. ch. 1.1.6).

### 9.2.4 Conséquences d'une adhésion à l'UE sur les finances publiques

La RPT vise une amélioration de la péréquation financière au sens strict entre la Confédération et les cantons. Il s'agit notamment de réaliser une péréquation des ressources et une compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Ces instruments ne seraient pas remis en question quant à leur conception dans le cas d'une adhésion à l'UE. Ils ne devraient qu'être réexaminés en fonction des transferts notables au niveau des finances de la Confédération et des cantons. Les transferts financiers résulteraient notamment des dépenses et des recettes supplémentaires suivantes:

1. En tant qu'Etat membre, la Suisse devrait verser un montant net d'environ 3,1 milliards de francs à l'UE[161]. La contribution nette de la Suisse devrait être versée à l'UE par la Confédération.

2. La Confédération et les cantons subiraient certaines pertes de recettes dues notamment à l'harmonisation des impôts directs pour les sociétés actives au niveau international, du droit d'émission sur les obligations et les papiers monétaires ainsi que des droits de douane (encore existants) envers les Etats membres de l'UE[162].

3. Dans le cas d'une adhésion à l'UE, la Suisse devrait relever le taux de la TVA qui passerait de 7,5 % à au moins 15 %. Il en résulterait des recettes

160 Cf. publication ci-avant; p. 198 ss.
161 Les chiffres ont été calculés sur la base de l'année 1997. Cf Conseil fédéral; Rapport sur l'intégration 1999; Berne, 1999; p. 246–260 (ch. 251.03).
162 Cf. Conseil fédéral; Rapport sur l'intégration 1999; Berne, 1999; p. 369 ss (ch. 333.08.1).

supplémentaires d'environ 15 milliards de francs dont il faudrait déduire la contribution nette à l'UE et utiliser une partie pour le financement de charges supplémentaires dues à l'évolution démographique. Le reste devrait être compensé par une réduction d'autres taxes, en respectant l'autonomie financière des cantons. Une réduction des impôts directs fédéraux et cantonaux, ainsi qu'une baisse des contributions aux assurances sociales pourraient entrer en ligne de compte. Cette solution aurait pour avantage qu'il ne serait pas nécessaire de toucher à la substance fiscale ni d'effectuer des transferts financiers entre la Confédération et les cantons. Par ailleurs, la réduction des charges salariales permettrait d'améliorer la compétitivité de la Suisse sur le plan international[163].

4. Enfin, l'adhésion à l'Union économique et monétaire se traduirait par la disparition du différentiel d'intérêt favorable à la Suisse. Le niveau des taux d'intérêt augmenterait vraisemblablement d'un pour-cent. Ceci entraînerait pour la Confédération, les cantons et les communes, en leur qualité de débiteurs nets, une charge supplémentaire annuelle de quelque 2 milliards. Il faudrait également s'attendre à une augmentation des taux hypothécaires, qui pourrait générer une certaine hausse des frais de loyer des pouvoirs publics. L'augmentation des taux d'intérêts pourrait également faire baisser le produit de l'impôt. Ces dépenses supplémentaires et les éventuelles diminutions des recettes devraient cependant pouvoir être compensées au niveau de l'économie par des gains de productivité et de rendement consécutifs à l'intégration[164].

Ces transferts significatifs qui surviendraient au niveau des finances publiques dans le cas d'une adhésion à l'UE permettent de tirer les conclusions suivantes quant à la péréquation financière fédérale:

1. Dans le cas d'une adhésion à l'UE, un examen de la péréquation financière fédérale serait inévitable en raison des modifications considérables des recettes et des dépenses de La Confédération et des cantons. Toutefois il est judicieux de moderniser le plus rapidement et le plus intégralement possible le système de péréquation financière, *indépendamment* de la question d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE.

2. Les principes d'une réforme de la péréquation financière selon l'art. 135 Cst. du projet RPT ne deviendraient pas caducs en cas d'adhésion à l'UE. Ils représenteraient au contraire un pilier majeur d'une péréquation financière fédérale efficace et pilotable politiquement.

3. En ce qui concerne l'examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, qui serait nécessaire en cas d'adhésion à l'UE, les principes élaborés dans le cadre la RPT faciliteraient le travail tout en garantissant l'autonomie politique des cantons.

163 Cf. Jeanrenaud, Claude; Conséquences d'une intégration à l'Union européenne pour la politique financière des cantons; dans CdC (éd.); Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union européenne. Rapport du groupe de travail «Réformes – Europe des cantons»; Zurich, 2001; p. 131 ss.

164 Cf. publication mentionnée ci-dessus, p. 141 ss.

## 10 Constitutionnalité et délégation de compétences législatives

### 10.1 Constitutionnalité

Le Conseil fédéral fait usage de son droit d'initiative au sens de l'art. 181 Cst. et il présente un message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, comme annoncé dans le programme de la législature[165].

Le Conseil fédéral présente, en même temps que les modifications des dispositions constitutionnelles, une version complètement révisée de la loi fédérale sur la péréquation financière (LPF). Elle se fonde sur les art. à réviser 47 Cst. (concrétisation de l'autonomie des cantons), 48 Cst. (compétence de la Confédération à obliger les cantons à une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, à travers la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation de participer, ainsi qu'habilitation d'organes intercantonaux à édicter des dispositions contenant des règles de droit) et 135 Cst. (compétence de la Confédération à édicter des prescriptions sur une péréquation financière fédérale).

### 10.2 Délégation de compétences législatives

En vertu des dispositions de la LPF, les compétences législatives suivantes seront déléguées au Conseil fédéral:

– Art. 3, al. 3, LPF: fixation d'une franchise uniforme déductible du revenu

  Exposé des motifs: Des réglementations plus détaillées figurant déjà au niveau de la loi seraient trop rigides. Il ne serait pas possible de tenir compte sans autres des changements de la situation. De plus, il convient de noter que la franchise prévue se fonde sur la franchise actuelle en matière d'impôt fédéral direct. Celle-ci pourrait toutefois être modifiée pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la RPT. Il y aurait ainsi un lien inapproprié entre la LIFD et la LPF.

– Art. 6, al. 1, LPF: Fixation annuelle de la répartition des fonds de la péréquation des ressources entre les cantons à faible potentiel de ressources.

  Exposé des motifs: Chaque année, le potentiel de ressources est recalculé et les fonds pour la péréquation des ressources sont adaptés. Par conséquent, il faut également procéder chaque année à une nouvelle répartition des fonds disponibles. Ceci est d'autant plus nécessaire que la compensation vise à doter les cantons les plus faibles financièrement d'un potentiel de ressources égal à 85 % de la moyenne suisse.

– Art. 9, al. 3, LPF: Fixation des critères de répartition pour la compensation des charges.

  Exposé des motifs: Pour que la péréquation financière soit pilotable et qu'il soit possible de tenir compte des changements, le Conseil fédéral doit pouvoir régler les détails des instruments de compensation et en particulier fixer les critères de répartition.

165 FF **2000** III 2168; p. 2192 s.

– Art. 18, al. 5, LPF: Réglementation de la répartition des fonds consacrés à la compensation des cas de rigueur financière.

Exposé des motifs: Afin de procéder adéquatement et efficacement à la compensation des cas de rigueur financière, la répartition des fonds ne sera fixée définitivement que sur la base des résultats du bilan global actualisé juste avant l'introduction de la RPT. Aucun ajustement vers le haut du montant total pour la compensation des cas de rigueur n'est prévu après l'introduction de la RPT. Ce montant sera gelé en valeur nominale. Un ajustement vers le bas est toutefois possible. En effet, si un canton favorisé par la compensation des cas de rigueur affiche, lors du calcul de l'indice des ressources (effectué chaque année), une valeur supérieure à la moyenne suisse, il cesse d'être favorisé et le montant total pour la compensation des cas de rigueur diminue en conséquence.

# Glossaire

| | |
|---|---|
| **Allocation** | On entend par allocation la répartition dans l'espace et dans le temps de facteurs de production limités, destinés à la fourniture de prestations économiques. Du point de vue du budget public, l'allocation est la répartition de ressources entre le secteur privé et le secteur public et, à l'intérieur du secteur public, entre les différentes dépenses. |
| **Assiette fiscale agrégée (AFA)** | L'assiette fiscale agrégée (AFA) est une valeur globale qui comprend le revenu imposable et la fortune des personnes physiques ainsi que les bénéfices des personnes morales. Elle sert à calculer le potentiel de ressources des cantons. |
| **Capacité financière** | Cf. potentiel de ressources. |
| **Compensation des charges** | Cf. compensation intercantonale des charges, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. |
| **Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)** | Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de l'altitude de leur territoire, d'une forte déclivité du terrain ou de la structure de leur habitat. |
| **Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)** | Entièrement financée par la Confédération, cette compensation est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de la structure de leur population ou de leur fonction de centre (cf. problèmes des villes-centres). |
| **Compensation intercantonale des charges (CIC)** | La compensation intercantonale des charges sert à indemniser un canton pour les prestations publiques qu'il fournit aux habitants d'un autre canton. Il s'agit de l'aspect financier de la collaboration intercantonale. |
| **Désenchevêtrement** | Le désenchevêtrement consiste à attribuer à un seul niveau étatique (Confédération ou cantons) une tâche publique jusqu'alors assumée conjointement par les deux niveaux étatiques (cf. aussi désenchevêtrement partiel et tâches communes). |
| **Désenchevêtrement partiel** | Le désenchevêtrement partiel consiste à attribuer à un seul niveau étatique (Confédération ou cantons) certains éléments d'une tâche publique, les autres éléments demeurant une tâche commune, c'est-à-dire assumée par les deux niveaux étatiques (cf. désenchevêtrement et tâches communes). |
| **Equivalence fiscale** | Lorsque des taxes finançant des prestations étatiques sont perçues auprès des bénéficiaires de ces prestations, il y a équivalence fiscale. Le non-respect de ce principe génère des effets externes qui réduisent la prospérité de la collectivité. |
| **Externalité** | L'externalité ou effet externe est la conséquence d'une activité économique qui déploie un effet sur une personne autre que son auteur. Exemple d'effet externe négatif: le bruit, exemple d'effet externe positif: lumière d'un phare. |
| **Externalités territoriales** | On parle d'externalités territoriales lorsque des prestations publiques d'une collectivité territoriale profitent aux habitants d'une autre collectivité territoriale sans que ceux-ci participent pleinement au financement des prestations qu'ils utilisent. En présence d'externalités territoriales, le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté. Une compensation intercantonale des charges est nécessaire pour internaliser les externalités territoriales et les pertes économiques qu'elles génèrent. |

| | |
|---|---|
| **Indice de capacité financière** | Paramètre de l'actuelle péréquation financière fédérale, servant à mesurer la capacité financière des cantons. En vertu de la RPT, un nouvel indice des ressources remplace ce paramètre. |
| **Indice des ressources** | L'indice des ressources d'un canton reflète le potentiel de ressources (potentiel fiscal) de ce canton par rapport à la moyenne suisse. Exprimé par habitant, cet indice se fonde sur l'assiette fiscale agrégée (AFA). Il remplace l'indice de capacité financière appliqué dans le système actuel. |
| **Péréquation financière** | La péréquation financière porte sur tous les transferts financiers entre collectivités publiques de différents niveaux, que ces transferts aient pour but d'inciter à accomplir des tâches étatiques ou de compenser des disparités de capacité financière. |
| **Péréquation financière au sens large** | La péréquation financière au sens large englobe la totalité des transferts financiers effectués au titre de la répartition des tâches et des recettes. |
| **Péréquation financière au sens strict** | La péréquation financière au sens strict englobe la totalité des transferts servant à la redistribution de moyens financiers entre les cantons et à la compensation, par la Confédération, de charges structurelles excessives. |
| **Péréquation horizontale** | La péréquation horizontale englobe la totalité des flux financiers entre les cantons. |
| **Péréquation horizontale des ressources** | La péréquation horizontale des ressources représente la redistribution entre les cantons ayant un potentiel de ressources supérieur à la moyenne et les cantons ayant un potentiel de ressources inférieur à la moyenne. |
| **Péréquation verticale** | La péréquation verticale englobe tous les flux financiers entre la Confédération et les cantons. |
| **Péréquation verticale des ressources** | Part de la péréquation des ressources financée par la Confédération. Les cantons qui affichent un potentiel de ressources inférieur à la moyenne suisse sont soutenus financièrement par la Confédération. |
| **Potentiel de ressources** | Le potentiel de ressources exprime la capacité financière d'un canton, soit les ressources fiscalement exploitables du canton (cf. AFA), indépendamment des recettes et charges fiscales effectives de ce canton. |
| **Principe de subsidiarité** | Le principe de subsidiarité suppose qu'une collectivité territoriale n'assume une tâche que dans la mesure où elle peut mieux s'en acquitter qu'une collectivité de rang inférieur. |
| **Problèmes des villes-centres** | Les villes-centres comptent en général une proportion supérieure à la moyenne de personnes âgées, de pauvres, de personnes vivant seules, de familles monoparentales, de toxicomanes, d'étudiants et d'apprentis, de chômeurs, de personnes en fin de droit et d'étrangers. Ces catégories ont pour trait commun de générer des coûts relativement élevés et de payer peu d'impôts. |
| **Tâche commune** | Les tâches communes sont financées conjointement par la Confédération et les cantons (cf. désenchevêtrement et désenchevêtrement partiel). |

## Liste des abréviations

| | |
|---|---|
| ACI | Accord-cadre intercantonal |
| ACS | Association des communes suisses |
| AFA | Assiette fiscale agrégée |
| AFF | Administration fédérale des finances |
| AI | Assurance-invalidité |
| ATF | Arrêt du Tribunal Fédéral |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |
| BNS | Banque nationale suisse |
| BO | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale |
| CCG | Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques |
| CCS | Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques |
| CDAS | Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales |
| CdC | Conférence des gouvernements cantonaux |
| CDCF | Conférence des directeurs cantonaux des finances |
| CDIP | Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique |
| CE | Communauté européenne |
| CFE | Commission fédérale des étrangers |
| CIC | Compensation intercantonale des charges |
| CICo | Commission intercantonale pour les conventions |
| CII | Convention intercantonale relative aux institutions |
| CIIS | Convention intercantonale dans le domaine des institutions sociales |
| CIU | Convention intercantonale sur les universités |
| CP | Code pénal suisse |
| CSC | Confédération des syndicats chrétiens de Suisse |
| CSEC | Commission de la science, de l'éducation et de la culture |
| Cst. | Constitution fédérale |
| DFF | Département fédéral des finances |
| EEE | Espace économique européen |
| FF | Feuille fédérale |
| FkF | Groupe d'études pour les finances cantonales |
| FSE | Fédération des sociétés suisses d'employés |
| GAME | Groupe de travail pour une armée de milice efficace et assurant la paix |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| LA | Loi fédérale sur l'aviation |
| LAgr | Loi fédérale sur l'agriculture |
| LAI | Loi fédérale sur l'assurance-invalidité |
| LAT | Loi fédérale sur l'aménagement du territoire |
| LAVS | Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants |
| LCAP | Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements |
| LCdF | Loi fédérale sur les chemins de fer |
| LChP | Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages |
| LEaux | Loi fédérale sur la protection des eaux |
| LFC | Loi fédérale sur les finances de la Confédération |
| LFo | Loi fédérale sur les forêts |

| | |
|---|---|
| LFPr | Loi fédérale sur la formation professionnelle |
| LFSP | Loi fédérale sur la pêche |
| LHID | Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes |
| LIM | Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne |
| Limpmin | Loi sur l'imposition des huiles minérales |
| LPC | Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité |
| LPE | Loi fédérale sur la protection de l'environnement |
| LPF | Loi fédérale sur la péréquation financière |
| LPL | Loi fédérale sur la promotion du logement |
| LPN | Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage |
| LPPM | Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures |
| LRN | Loi fédérale sur les routes nationales |
| LSu | Loi sur les subventions |
| LuMin | Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire |
| NGP | Nouvelle gestion publique |
| NUTS | Nomenclature des unités territoriales statistiques |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économique |
| ODT | Office fédéral du développement territorial |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |
| OFAT | Office fédéral de l'aménagement du territoire (aujourd'hui ODT) |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| OFSP | Office fédéral de la santé publique |
| OIE | Ordonnance sur l'intégration des étrangers |
| OJ | Loi fédérale d'organisation judiciaire |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OQL | Ordonnance concernant l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière |
| PC | Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI |
| PDC | Parti démocrate-chrétien suisse |
| PES | Parti écologique suisse |
| PLS | Parti libéral suisse |
| PRD | Parti radical-démocratique suisse |
| PSS | Parti socialiste suisse |
| RO | Recueil officiel des lois fédérales |
| RPT | Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| SAB | Groupement suisse pour les régions de montagne |
| seco | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| SICL | Services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière |
| SPE | Société suisse pour la protection de l'environnement |
| UDC | Union démocratique du centre |
| UE | Union européenne |
| USAM | Union suisse des arts et métiers |
| USP | Union suisse des paysans |
| USS | Union syndicale suisse |
| UVS | Union des villes suisses |

## Liste des expertises et des avis concernant la RPT

1. Biaggini, Giovanni; Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend Verbundaufgaben und Programmvereinbarungen; Zurich, 31 août 2000.
2. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); Zurich, janvier 2001.
3. Fischer, Roland; Comparaison entre les barèmes fiscaux cantonaux, la contribution de la base d'imposition agrégée (AFA) et la répartition des revenus sur la base du revenu imposable de l'impôt fédéral direct. Complément au rapport d'expertise de janvier 2001; Zurich, 19 avril 2001.
4. Fischer, Roland; Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) im Vergleich zum Steuerkraftindex der Finanzkraft; Zurich, 25 mai 2001.
5. Fischer, Roland; Analyse comparée entre la base d'imposition agrégée (AFA) et l'indice de capacité fiscale déterminant la capacité financière; Zurich, 25 mai 2001.
6. Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommens-Disparitäten zwischen den Kantonen 1987–1999; Zurich, 13 juillet 2001.
7. Frey, René L.; Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière; Bâle, 14 mai 2001.
8. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances; Berne, 31 mars 1994.
9. Inderbitzin, J.: Second Opinion zum neuen Vorschlag für den geografisch-topografischen Lastenausgleich; Lucerne, 24 mai 2001.
10. Jeanrenaud, Claude; Blöchliger, Hansjörg; Nouvelles formes de subventions entre la Confédération et les cantons; Neuchâtel et Bâle, septembre 2000.
11. Kirchgässner, Gebhard; Hauser, Heinz; Abwanderungsgefahr von Steuersubstrat ins Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA); Saint-Gall, 10 août 2001.
12. Zimmerli, Ulrich: NFA – Interkantonales Streitbeilegungsverfahren und die Normtexte. Berne; 31 mai 2001

## Table des matières


**Condensé** **2157**

**1 Partie générale** **2164**

1.1 Contexte 2165
1.1.1 Le point de la situation économique et sociale 2165
1.1.2 La RPT, partie intégrante d'une réforme générale du fédéralisme 2166
1.1.3 Réforme de la répartition des tâches 2168
1.1.4 Réforme de la péréquation financière au sens strict 2169
1.1.5 Réforme du régime fiscal 2171
1.1.6 Réforme territoriale 2173
1.1.6.1 Réformes territoriales au niveau communal 2174
1.1.6.2 Réformes territoriales au niveau cantonal 2174
1.1.7 Récapitulation des objectifs de la RPT 2176

1.2 Travaux préparatoires à la RPT 2176
1.2.1 Le bilan de la péréquation financière de 1991 2176
1.2.2 Le cadre d'orientation de 1992 2177
1.2.3 L'expertise scientifique de 1994 2178
1.2.4 Rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière (NPF) (le projet ne prendra le nom de RPT qu'en automne 2000) 2178
1.2.5 Résultats de la première consultation 2179
1.2.6 Approfondissement et concrétisation des lignes directrices 2179
1.2.7 Résultats de la deuxième consultation 2181
1.2.8 Améliorations consécutives à la deuxième consultation 2185

1.3 Procédure en vue de la révision constitutionnelle et législative 2185
1.3.1 Modifications au niveau de la Constitution 2186
1.3.2 Modifications au niveau législatif 2187

1.4 Mise en œuvre institutionnelle et suite des travaux 2188
1.4.1 Mise en œuvre institutionnelle du premier message à l'appui de la RPT 2188
1.4.2 Aperçu du deuxième message relatif à la RPT 2190
1.4.3 Problèmes de droit transitoire 2190
1.4.3.1 Problème des demandes remises à «titre préventif 2190
1.4.3.2 Problème des engagements de la Confédération en vertu l'ancien droit 2191

**2 Le désenchevêtrement des tâches et du financement** **2191**

2.1 Objet 2192
2.2 Lacunes liées aux enchevêtrements actuels 2193
2.3 Buts 2194
2.4 Résultats de la consultation 2196
2.5 Vue d'ensemble des propositions relatives aux différents groupes de tâches 2197
2.5.1 Tâches de la Confédération 2197
2.5.2 Tâches cantonales 2198

2.5.3 Tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons 2200
2.5.4 Relation avec la collaboration intercantonale 2201
2.6 Modifications de la Constitution 2202
2.6.1 Inscription dans la Constitution du principe de subsidiarité 2202
2.6.2 Inscription dans la Constitution des critères d'attribution des tâches 2202
2.6.3 Inscription dans la Constitution de l'autonomie des cantons en matière d'exécution des tâches 2202
2.6.4 Mise en place d'un contrôle des normes 2203

**3 Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons 2203**
3.1 Objet 2204
3.2 Défauts des formes actuelles de financement 2204
3.3 Objectifs 2205
3.4 Résultats de la consultation 2206
3.5 Aspects politiques, administratifs et juridiques des formes de collaboration 2207
3.5.1 Principes de la collaboration 2207
3.5.2 L'instrument de la convention-programme 2208
3.5.2.1 Contenu et expériences passées 2208
3.5.2.2 Conventions-programmes: sous forme de convention ou de décision imposée? 2209
3.5.2.3 Egalité de traitement des cantons 2210
3.5.2.4 Position des prestataires 2210
3.5.3 Application souple 2211
3.6 Les nouvelles formes de financement 2211
3.6.1 La nouvelle doctrine 2211
3.6.2 Contenu du second message 2212
3.7 Base constitutionnelle pour les conventions-programmes 2212

**4 La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges 2213**
4.1 Objet 2213
4.2 La collaboration intercantonale actuelle et ses lacunes 2214
4.3 Objectifs 2215
4.4 Résultats de la consultation 2215
4.5 L'échelon de la Confédération 2216
4.5.1 Encouragement de la collaboration intercantonale, au niveau de la Confédération 2217
4.5.2 Autorisation d'édicter des normes primaires, accordée aux organes intercantonaux 2219
4.5.3 Primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal 2219
4.6 L'échelon des cantons 2219
4.6.1 L'accord-cadre intercantonal (ACI) 2220

**5 La péréquation financière au sens strict 2222**
5.1 Objet 2223

5.2 Les lacunes de la péréquation financière actuelle 2223
5.2.1 Engagement de moyens importants – effet limité 2224
5.2.2 Rétrécissement continu de la marge de manœuvre des cantons 2227
5.2.3 Indice de capacité financière lacunaire 2229
5.2.4 Conflits d'objectifs et incitations inopportunes 2230
5.3 Objectifs 2231
5.4 Le nouveau système de péréquation dans son ensemble 2232
5.5 La péréquation des ressources 2235
5.5.1 L'indice des ressources 2235
5.5.1.1 Conception et éléments du nouvel indice des ressources 2235
5.5.1.1.1 Conception de base 2235
5.5.1.1.2 Les éléments du nouvel indice des ressources 2236
5.5.1.2 Optimisation de l'indice des ressources d'ici à l'introduction de la RPT 2239
5.5.1.3 Les résultats de l'indice des ressources établi par extrapolation 2240
5.5.1.4 Analyses concernant le nouvel indice des ressources 2241
5.5.2 Le fonctionnement de la péréquation des ressources 2245
5.5.3 Redistribution des parts cantonales aux recettes fiscales de la Confédération et des bénéfices de la Banque nationale suisse 2250
5.6 Compensation, par la Confédération, des charges excessives 2252
5.6.1 Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) 2253
5.6.1.1 Détermination des charges géo-topographiques 2253
5.6.1.2 Résultat de la consultation 2253
5.6.1.3 Conception et indicateurs de la nouvelle solution 2254
5.6.1.4 Clé de répartition et incidences financières 2255
5.6.2 Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) 2259
5.6.2.1 Détermination des charges socio-démographiques 2259
5.6.2.2 Résultat de la consultation 2260
5.6.2.3 Deux modèles 2260
5.6.2.4 Conception et indicateurs de la CCS 2261
5.6.2.4.1 Domaine A: la pauvreté 2261
5.6.2.4.2 Domaine B: classes d'âge particulières 2262
5.6.2.4.3 Domaine C: intégration des étrangers 2263
5.6.2.4.4 Domaine D: problèmes liés à la drogue 2264
5.6.2.4.5 Domaine E: chômage 2264
5.6.2.4.6 Domaine F: problèmes des villes-centres 2264
5.6.2.5 Clé de répartition et incidences financières 2265
5.6.2.6 Travaux en vue du modèle définitif 2271
5.7 Cas de rigueur 2272
5.8 Base constitutionnelle et révision totale de la loi concernant la péréquation financière 2274
**6 Partie spéciale 2274**
6.1 Modifications de la Constitution dans les différents domaines 2275

6.1.1 Défense nationale – organisation, instruction et équipement de l'armée 2275
6.1.1.1 Situation de départ 2275
6.1.1.2 Résultats de la procédure de consultation 2276
6.1.1.3 La nouvelle solution 2276
6.1.1.4 Modification de la Constitution 2276
6.1.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2276
6.1.2 Formation, recherche et culture 2277
6.1.2.1 Formation spéciale 2277
6.1.2.1.1 Situation de départ 2277
6.1.2.1.2 Résultats de la procédure de consultation 2277
6.1.2.1.3 La nouvelle solution 2278
6.1.2.1.4 Modification de la Constitution 2279
6.1.2.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2279
6.1.2.2 Aides à la formation 2279
6.1.2.2.1 Situation de départ 2279
6.1.2.2.2 Résultats de la procédure de consultation 2280
6.1.2.2.3 La nouvelle solution 2280
6.1.2.2.4 Modification de la Constitution 2281
6.1.2.2.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2281
6.1.3 Environnement et aménagement du territoire 2281
6.1.3.1 Mensuration 2281
6.1.3.1.1 Situation de départ 2281
6.1.3.1.2 Résultats de la procédure de consultation 2282
6.1.3.1.3 La nouvelle solution 2282
6.1.3.1.4 Modification de la Constitution 2283
6.1.3.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2283
6.1.4 Travaux publics et transports 2284
6.1.4.1 Routes nationales 2284
6.1.4.1.1 Situation de départ 2284
6.1.4.1.2 Résultats de la procédure de consultation 2284
6.1.4.1.3 La nouvelle solution 2284
6.1.4.1.4 Modification de la Constitution 2285
6.1.4.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2285
6.1.4.2 Routes principales 2285
6.1.4.2.1 Situation de départ 2285
6.1.4.2.2 Résultats de la procédure de consultation 2286
6.1.4.2.3 La nouvelle solution 2286
6.1.4.2.4 Modification de la Constitution 2286
6.1.4.2.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2286
6.1.4.3 Autres domaines concernés par le financement spécial «circulation routière» 2287
6.1.4.3.1 Situation de départ 2287
6.1.4.3.2 Résultats de la procédure de consultation 2288
6.1.4.3.3 La nouvelle solution 2288
6.1.4.3.4 Modification de la Constitution 2289
6.1.4.3.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2289
6.1.4.4 Transports en agglomération urbaine 2289

6.1.4.4.1 Situation de départ 2289
6.1.4.4.2 Résultats de la procédure de consultation 2289
6.1.4.4.3 La nouvelle solution 2290
6.1.4.4.4 Modification de la Constitution 2291
6.1.4.4.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2291
6.1.5 Sécurité sociale 2292
6.1.5.1 Prestations individuelles de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) 2292
6.1.5.1.1 Situation de départ 2292
6.1.5.1.2 Résultats de la procédure de consultation 2293
6.1.5.1.3 La nouvelle solution 2293
6.1.5.1.4 Modification de la Constitution 2293
6.1.5.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2293
6.1.5.2 Prestations individuelles de l'assurance-invalidité (AI) 2294
6.1.5.2.1 Situation de départ 2294
6.1.5.2.2 Résultats de la procédure de consultation 2294
6.1.5.2.3 La nouvelle solution 2295
6.1.5.2.4 Modification de la Constitution 2295
6.1.5.2.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2295
6.1.5.3 Prestations complémentaires (PC) 2296
6.1.5.3.1 Situation de départ 2296
6.1.5.3.2 Résultats de la procédure de consultation 2297
6.1.5.3.3 La nouvelle solution 2297
6.1.5.3.3.1 La couverture des besoins vitaux en tant que tâche de la Confédération 2298
6.1.5.3.3.2 Les frais de séjour dans les homes sont pris en charge par les cantons 2298
6.1.5.3.4 Modification de la Constitution 2299
6.1.5.3.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2300
6.1.5.4 Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers pour handicapés et d'institutions destinées à la réadaptation professionnelle et médicale 2300
6.1.5.4.1 Situation de départ 2300
6.1.5.4.2 Résultats de la procédure de consultation 2300
6.1.5.4.3 La nouvelle solution 2301
6.1.5.4.4 Modification de la Constitution 2303
6.1.5.4.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2303
6.1.5.5 Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, y compris l'aide et les soins à domicile 2304
6.1.5.5.1 Situation de départ 2304
6.1.5.5.2 Résultats de la procédure de consultation 2305
6.1.5.5.3 La nouvelle solution 2305
6.1.5.5.4 Modification de la Constitution 2306
6.1.5.5.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2306
6.1.6 Droit pénal 2306
6.1.6.1 Exécution des peines et des mesures 2306
6.1.6.1.1 Situation de départ 2306

6.1.6.1.2 Résultats de la procédure de consultation 2307
6.1.6.1.3 La nouvelle solution 2307
6.1.6.1.4 Modification de la Constitution 2308
6.1.6.1.5 Modifications prévues dans les lois spéciales 2308
6.2 Modifications de la législation dans les différents domaines qui ne nécessitent pas une révision de leur base constitutionnelle 2309
6.2.1 Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social 2309
6.2.2 Gymnastique et sport à l'école 2310
6.2.3 Biens culturels d'importance régionale 2310
6.2.4 Aménagement du territoire 2310
6.2.5 Forêts 2310
6.2.6 Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel et des sites construits 2311
6.2.7 Protection de la nature et du paysage 2311
6.2.8 Animaux sauvages (chasse) et pêche 2312
6.2.9 Protection contre les crues 2312
6.2.10 Protection des eaux/installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées 2312
6.2.11 Transports publics régionaux 2312
6.2.12 Aérodromes 2313
6.2.13 Mesures de protection contre la pollution de l'air au moyen de fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales 2313
6.2.14 Amélioration des structures dans l'agriculture 2314
6.2.15 Elevage 2314
6.2.16 Amélioration du logement dans les régions de montagne 2314
6.2.17 Réduction des primes de l'assurance-maladie 2314
6.2.18 Cliniques spéciales et médecine de pointe 2315
6.3 Réformes en cours ou planifiées qui sont compatibles avec la RPT 2315
6.3.1 Allocations familiales 2315
6.3.2 Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété 2316
6.3.3 Formation professionnelle, y compris le perfectionnement 2316
6.3.4 Protection de la population 2317
6.3.5 Hautes écoles et hautes écoles spécialisées 2317
6.4 Domaines qui ont été exclus de la RPT 2317
6.4.1 Gymnastique et sport 2318
6.4.2 Chemins et sentiers pédestres 2318
6.4.3 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL) 2319
6.5 Commentaire des dispositions constitutionnelles 2319
6.5.1 Commentaire des dispositions constitutionnelles qui concernent plusieurs domaines 2319
6.5.2 Explications des dispositions constitutionnelles qui se rapportent à des tâches 2328
6.6 Commentaire de la loi fédérale sur la péréquation financière 2334
6.6.1 Section 1: Dispositions générales 2334

6.6.2 Section 2 Péréquation des ressources financée par la Confédération et les cantons 2335
6.6.3 Section 3 Compensation par la Confédération des charges excessives 2338
6.6.4 Section 4 Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges 2340
6.6.5 Section 5 Rapport 2344
6.6.6 Section 6 Dispositions transitoires 2345
6.6.7 Section 7 Dispositions finales 2347

**7 Conséquences 2348**

7.1 Analyse d'efficacité de l'ensemble du projet de RPT 2349
7.2 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons 2352
7.2.1 Bilan global 2352
7.2.2 Réduction des disparités 2363
7.2.2.1 Réduction des différences de capacité financière 2364
7.2.2.2 Réduction des différences de charge fiscale 2369
7.2.3 Marges de manœuvre, potentiel de gains d'efficacité et moyens financiers non affectés 2374
7.2.3.1 Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière inclus 2374
7.2.3.2 Suppression de transferts affectés entre la Confédération et les cantons, échelonnement selon la capacité financière non compris 2376
7.2.3.3 Marges de manœuvre et potentiel de gains d'efficacité 2377
7.2.3.4 Fonds non affectés 2378
7.2.4 Conséquences pour la compétitivité fiscale dans le contexte international 2380
7.3 Conséquences économiques 2383
7.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention étatique 2383
7.3.2 Conséquences pour les différents groupes sociaux 2384
7.3.3 Conséquences macro-économiques 2384
7.3.4 Autres réglementations entrant en ligne de compte 2385
7.3.5 Aspects de l'application 2386
7.4 Effets sur l'état du personnel 2386
7.5 Conséquences au niveau de l'informatique 2387
7.6 Comparaison avec les systèmes cantonaux de péréquation financière 2387
7.7 Conséquences pour les agglomérations urbaines et les communes 2389
7.8 Conséquences pour la politique régionale de la Confédération 2391
7.9 Conséquences sur la gestion du budget de la Confédération 2392

**8 Programme de la législature 2393**

**9 La RPT dans une perspective de politique européenne 2393**

9.1 Rapport avec le droit européen 2394
9.2 «Eurocompatibilité» de la RPT 2394

9.2.1 Conséquences d'une éventuelle adhésion à l'UE sur les tâches de la Confédération et des cantons 2395
9.2.2 Attribution des tâches de transposition et d'exécution à la Confédération et aux cantons 2396
9.2.3 Analyse du désenchevêtrement des tâches selon la RPT 2396
9.2.4 Conséquences d'une adhésion à l'UE sur les finances publiques 2398

**10 Constitutionnalité et délégation de compétences législatives 2400**
10.1 Constitutionnalité 2400
10.2 Délégation de compétences législatives 2400

**Annexes**
1 Glossaire 2402
2 Liste des abréviations 2404
3 Liste des expertises et des avis concernant la RPT 2406

**Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)** *(projet)* **2415**

**Loi fédérale sur la péréquation financière (LPF)** *(projet)* **2421**

**Accord-cadre intercantonal (ACI) 2429**