Fédéralisme suisse : une nouvelle répartition des tâches envisageable ?

Laetitia Mathys Desfontaine
29th August 2017



Ces dernières années, la mission principale des acteurs politiques était de renouveler le fédéralisme en redéfinissant la collaboration intergouvernementale. Les objectifs principaux étaient de freiner la centralisation croissante des compétences, accroître l'efficacité des prestations et renforcer l'autonomie des cantons. Aujourd'hui, il est question d'une seconde réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Une nouvelle répartition réellement envisageable ou au contraire, utopique?

Le fédéralisme est sous pression. Pression qui a augmenté au fil du temps avec la globalisation, la mobilité des populations, l'urbanisation et d'autres enjeux dépassant les frontières locales, cantonales ou nationales. Jusqu'à maintenant, la crainte des cantons d'être surchargés par le financement de nouvelles tâches publiques a favorisé la centralisation.

Au fil des nombreuses révisions constitutionnelles effectuées depuis le début des Trente Glorieuses (1946-), diverses tâches passent ainsi aux mains de la Confédération, telles que la prévoyance sociale ou l'aide au développement. La structure des pouvoirs s'ébranle progressivement, au même titre que

l’autonomie des entités fédérées. Si la centralisation des tâches est devenue fortement problématique pour les cantons, de même que les enchevêtrements dans la mise en oeuvre des tâches et l’opacité du système de subventions mélangeant fonctions incitatives et redistributives. Après plusieurs décennies de discussions parmi les instances fédérales et cantonales, la première réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre en vigueur le 1er janvier 2008.

La RPT

La RPT se compose de deux volets. Le premier axe de la réforme, la péréquation financière a trait aux transferts financiers entre cantons pour pallier les disparités en ressources et compenser les charges sociodémographiques et géotopographiques qui leur incombent. Parmi les sept cantons contributeurs – et tous les autres cantons d’ailleurs – seuls les cantons de Schwyz, Nidwald et Zoug ont refusé la réforme en 2008. Malgré cela, la large adhérence au projet accentue cette volonté cantonale de dépasser les intérêts individuels au profit des enjeux politiques de solidarité nationale, comme le soulignait justement l’ex-conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz en 2005.

Le second volet de la réforme se caractérise par une répartition des tâches et de leurs financements. Le désenchevêtrement des tâches amorcé en 2008 par la RPT n’est pas simple, puisque un nombre considérable de tâches multisectorielles et parfois transterritoriales, ne peuvent faire l’objet d’une stricte séparation de compétences entre la Confédération et les cantons. Par conséquent, les acteurs ont dressé une liste de tâches communes, gérées et financées de façon conjointe par les deux niveaux intergouvernementaux. Parmi les trente tâches actuelles, vingt-et-une sont traitées par des conventions-programmes.

Ces contrats de droit public viennent s’inscrirent dans la liste déjà longue des accords verticaux suisses, mais se distinguent par leur structure et méchanisme. Alors que le modèle contractuel est le même pour tous les cantons, favorisant ainsi une uniformité dans les procédures, les conventions-programmes transforment aussi les modes d’octroi des subventions, qui deviennent globales et forfaitaires et valables pour des périodes quadriennales. Comme le souhaitaient les acteurs de la réforme, elles permettent d’encadrer les rencontres entre la Confédération et les cantons et d’assurer une forme de partenariat étatique.

Les réformateurs ont mis un point d’honneur à séparer de façon stricte les deux volets de la réforme. Alors que la gestion des tâches communes représente actuellement un budget de 13 milliards à la Confédération sur les 65.24 milliards que représente son budget (état à janvier 2017). En comparaison, le volet de la péréquation financière ne représente aujourd’hui « que » 3.28 milliards de francs à la Confédération. C’est donc une part substantielle qui est prévue pour les tâches communes.

Les principes de la RPT évalués par certains cantons

Une étude réalisée en 2016 à l’IDHEAP sur la base de six cantons et de cinq

conventions-programmes, montre que ces dernières ont gagné la satisfaction de la plupart des responsables cantonaux qui en trouvent différents avantages, tels qu'un cadre aux négociations, davantage de marge de manœuvre dans l'exécution de certaines politiques publiques, d'autonomie de décision et de possibilité de communication avec la Confédération (Mathys, 2016). Même si elles ne permettent pas toujours l'établissement d'un partenariat avec les offices fédéraux, ne délimitent pas toujours les rôles stratégiques et opérationnels entre les niveaux étatiques et ne prévoient pas suffisamment de subventions fédérales (graphique 1), elles ont trouvé aujourd'hui une place prépondérante dans les administrations cantonales (Mathys, 2016).

Graphique 1 : moyennes issues d'un questionnaire distribué dans le cadre d'une étude de l'IDHEAP (2014-2017) sur le respect des principes RPT selon les cantons de Vaud, Valais, Genève, Zürich, Uri et Berne (Mathys, 2016). Mesure de la perception des responsables cantonaux : [0]: Non [0.5]: pas toujours [0.25]: rarement ressenti [0.75]: souvent ressenti [1] : Oui

Une répartition des tâches à améliorer

Bien que le système comporte des éléments positifs, de nombreux dysfonctionnements sont encore dénoncés par les acteurs du fédéralisme. Si pour certaines tâches, une bureaucratisation accrue serait mise en cause par les cantons, pour d'autres, ce sont les principes constitutionnels de subsidiarité (art 5a) et d'équivalence fiscale (art. 43a al. 2) qui ne seraient pas respectés par la Confédération, qui aurait encore trop d'ingérence dans les affaires cantonales.

En 2014, le Conseil fédéral a révélé que certains projets de loi ou de modifications de lois concernant la collaboration verticale et la répartition des tâches adoptés par le Parlement entre 2004 et 2013 ne respectaient pas ces principes. D'après les cantons, cette situation résulterait sur des coûts supplémentaires élevés, en particulier dans le domaine des prestations complémentaires.

Nous apprenons dans un rapport de la Conférence des gouvernements intercantonaux (CdC) de 2016 que la hausse des coûts est plus importante s'agissant des prestations financées par les cantons qu'elle ne l'est pour les prestations assumées par la Confédération.

Au fil des années, la Confédération a opéré des transferts de charges considérables sur les prestations complémentaires et l'aide sociale, conséquences d'adaptations et de coupes dans les assurances sociales (CdC, 2016). Les cantons dénoncent également les consignes d'exécution imposées par la Confédération, qui ne leur laisseraient pas suffisamment de marge de manœuvre dans la mise en œuvre des programmes communs. Ce manque d'autonomie les empêcherait ainsi de trouver des solutions moins coûteuses et plus innovatrices. La forte intervention du Contrôle des finances dans les finances cantonales est encore problématique, de même que les rapports annuels qui exigent parfois un inventaire détaillé de leurs dépenses.

Clarification des compétences et moins de coûts pour les cantons

La véritable gêne pour les cantons réside dans l'accroissement des coûts accompagnant l'augmentation des responsabilités qui leur incombent. Aujourd'hui, les cantons ont de la difficulté à assumer toutes leurs tâches, que ce soit en raison d'un manque financier ou en personnel. Selon le Département fédéral des finances, les dépenses cantonales croîtront de 0.8% du PIB d'ici 2030. Les domaines de la santé, des soins de longue durée et la formation sont principalement concernés.

Pour en donner un exemple, la Confédération va même jusqu'à prévoir un accroissement des coûts de 2.7 milliards à 5.4 milliards de francs dans le domaine de soins longue durée[1]. D'ailleurs, la révision de 2009 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) dans le domaine du financement hospitalier et des soins veut maîtriser ses augmentations de coûts. L'office fédéral de la santé publique a montré que sur la période 2012-2019, les cantons ont vu et verront augmenter leurs charges globales de façon conséquente, ce qui provoquera de fortes disparités entre cantons. En Suisse romande par exemple, les cantons affichent des dépenses nettement plus élevées pour la prise en charge des prestations d'intérêt général qu'en Suisse alémanique (OFSP, 2016).

Les charges financières des cantons sont également affectées par la réforme des entreprises (RIE). Malgré le refus populaire en février 2017 de la RIE III, les nouvelles propositions se multiplient pour redéfinir un projet susceptible de franchir la barrière des votations, faute de quoi la Suisse ne pourra pas tenir ses engagements internationaux, à savoir supprimer les statuts fiscaux spéciaux au 1er janvier 2019. Un nouveau projet, appelé cette fois « Projet fiscal 17 » est en cours d'élaboration et le vote final se fera à l'été 2018.

Par conséquent, il n'est plus question aujourd'hui d'octroyer plus de tâches aux cantons, ni de persévérer dans les transferts de charges auxquels s'adonnait la Confédération, mais plutôt de procéder à un meilleur désenchevêtrement des compétences et des finances. Les cantons souhaitent une délimitation plus claire des attributions et des tâches entre eux et la Confédération et établir quels sont leurs financements exacts.

Tendances vers toujours plus de solutions communes

Bien que les réformateurs aient voulu en 2008 désenchevêtrer au maximum les responsabilités entre les niveaux étatiques supérieurs, il est observé depuis l'entrée en vigueur de la RPT, que la liste des tâches à gestion commune s'allonge. A l'origine, ce sont neuf domaines généraux de tâches communes qui ont été listés pour finir par compter trente tâches distinctes aujourd'hui (Mathys, 2016 :14-15). Dans le fond, cette pérennisation de la pratique va à l'encontre des principes initiaux de désenchevêtrement de la réforme. Or, c'est aujourd'hui une multiplication majeure de structures collaboratives qui est privilégiée.

Parmi les récents ajouts de tâches, on trouve le programme pour la promotion de la région du Gothard en 2012 ou encore le programme d'encouragement

spécifique à l'intégration cantonale en 2014. Dans le même ordre d'idée, il a été constaté que de nombreuses conventions-programmes comprennent plusieurs cantons, et que certaines tâches communes exigent la signature de plusieurs conventions-programmes.

A ce titre, le domaine des parcs d'importance nationale regroupe pas moins de sept contrats et chacun implique au moins deux cantons. La raison est aussi évidente que démonstratrice : les parcs traversent parfois les territoires cantonaux. Nous identifions par exemple, le parc naturel régional du Doubs engageant les cantons de Neuchâtel, Jura et Berne, ou encore le parc Gruyère Pays-d'Enhaut impliquant les cantons de Fribourg et Vaud.

Perspectives

Cette gestion conjointe semble être une idée qui séduit de plus en plus les acteurs politico-administratifs. On parle souvent de gouvernance multi-niveaux pour signifier à quel point les problèmes publics sont de plus en plus traités par des acteurs divers, placés à différents échelons territoriaux et étatiques. D'ailleurs, un sondage par questionnaire entrepris par l'IDHEAP et l'Université de Berne et soumis en 2017 à tous les secrétaires communaux en Suisse, a montré que si 70% des communes connaissent le système de conventions-programmes, 40% participent aux discussions ou sont consultées par le canton. Bien que la RPT n'est censée concernée que la Confédération et les cantons, les communes y participent également de manière indirecte.

Adopter des solutions communes pour mieux appréhender les enjeux transversaux semble donc annoncer les pratiques d'avenir. D'ailleurs, la création de Dialogues nationaux dans les domaines de la santé et du social, de conférences de délégués, ou encore de comités *ad hoc* le montrent bien aujourd'hui. C'est également le cas pour la gestion d'autres tâches communes que celles prévues par la RPT, telles que les domaines de l'asile ou de la formation professionnelle. Alors que le premier domaine a fait l'objet d'une déclaration commune en janvier 2013 prévoyant une répartition verticale et des participations financières pour les cantons, le second comprend même l'ajout du principe de partenariat entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail dans la loi fédérale y relative (LFPr ; RS 412.20).

Il convient donc de « prendre des pincettes » lorsqu'il s'agit d'interpréter le terme de seconde répartition des tâches puisqu'elle s'assimilerait davantage au renforcement et à la redéfinition de la collaboration entre Confédération et cantons plutôt qu'à une nouvelle séparation de tâches et de responsabilités comme c'était le cas en 2008.

---

[1] Projections de la Confédération pour l'accroissement des dépenses publiques au niveau des cantons de 2011à 2030. Les éventuels changements de recettes fiscales des cantons durant cette période ne sont pas considérés.

Références

- CAPPELLETTI, F., FISCHER, M., & SCIARINI, P. (2014). 'Let's Talk Cash': Cantons' Interests and the Reform of Swiss Federalism. *Regional & Federal Studies*, *24*(1), 1-20.
- CdC, « Optimisation de la péréquation financière. Recommandations et rapport du groupe de travail politique à l'intention de la Conférence des gouvernements cantonaux », 3 mars 2016
- Etat des lieux et perspectives dans le secteur des soins de longue durée. Rapport du Conseil fédéral
- donnant réponse aux postulats 12.3604 (Fehr) du 15 juin 2012; 14.3912 (Eder) du 25 septembre 2014 et 14.4165 (Lehmann) du 11 décembre 2014 du 25 mai 2016.
- MATHYS, L. (2016a). Réformes du fédéralisme : qui de l'Allemagne ou de la Suisse s'en sort le mieux ? *De Facto,* 15 novembre 2016
- MATHYS, L. (2016b). *Les conventions-programmes : Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse.* Cahier de l'IDHEAP 294/2016, 198 p.
- MATHYS, L. (2016c). La répartition des tâches en 2016 : quel bilan au regard du fédéralisme suisse ? *De Facto*, 7 avril 2016
- MATHYS, L. (2015). The Swiss reform of the allocation of tasks: The Conventions-programs as a new partnership model for vertical cooperation? *Federal Governance*, *12*(1), 26-59.
- Message sur la législation d'exécution concernant la RPT du 7 septembre 2005. Message 05.070
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Conséquences financières pour l'AVS, la prévoyance professionnelle et la Confédération. Prévoyance vieillesse 2020. Stade: Votation finale au Parlement. 17.3.2017.
- Plan financier de la législature 2017-2019
- Respect des principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus) du 29 mai 2012
- « RPT 2 – Pour une revitalisation du fédéralisme suisse », Lukas Rühli et Natanael Rother, Avenir Suisse, Zürich
- 2015-16 Financement des investissements et des prestations d'intérêt général dans les hôpitaux – étude de faisabilité, Zurich, juin 2016 OFSP.

Photo: Wikimedia Commons.