

avenir débat

RPT 2

Pour une revitalisation du fédéralisme suisse

Résumé et adaptation succincte en français de l'étude «NFA 2 – Für eine Revitalisierung des Schweizer Föderalismus»

Lukas Rühli et Natanael Rother



Cette publication est une adaptation raccourcie en français de l'étude publiée en janvier 2017 par Avenir Suisse sous le titre «NFA 2 – Für eine Revitalisierung des Schweizer Föderalismus». L'étude complète est disponible uniquement en allemand. Elle peut être téléchargée sur le site d'Avenir Suisse sous :

www.avenir-suisse.ch/62476/

Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, le professeur Marius Brühlhart et le professeur Silvio Borner, pour le lectorat externe. La responsabilité du contenu incombe aux deux auteurs et au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Lukas Rühli Natanael Rother
Traduction et adaptation française	Tibère Adler
Traduction des graphiques	Marion Molliet
Relecture et correction	Nicole Pomezny
Editeur	Avenir Suisse
Conception	Rahel Hediger
Graphiques	Severin Hürzeler

© janvier 2017 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/62558/

Sommaire

1	Introduction	-4
2	Péréquation financière	-11
2.1	Montant de la péréquation des ressources	12
2.2	Préservation de la concurrence entre collectivités publiques	14
2.3	Mesures de politique financière liées à la RIE III	16
3	Répartition des tâches	-19
3.1	Formation	19
3.2	Prestations complémentaires	21
3.3	Santé	23
3.4	Transports	24
3.5	Autres domaines	26
4	Souveraineté fiscale, concordats et centralisation insidieuse	-28
4.1	Décentraliser les compétences et la souveraineté fiscale	28
4.2	Le rôle des concordats	29
4.3	Les moteurs de la centralisation	29
5	Conclusion: il faut une nouvelle réforme (RPT 2)	-31
	Annexe	35

1_ Introduction

Le présent résumé expose succinctement les éléments essentiels de l'étude d'Avenir Suisse «*NFA 2 – Für eine Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*» rédigée par *Lukas Rühli* et *Natanael Rother* en allemand (janvier 2017). L'étude analyse le fédéralisme suisse, en particulier le partage des tâches étatiques et des compétences entre la Confédération et les 26 cantons suisses, ainsi que les éléments de compensation financière (péréquation) entre ces collectivités publiques. Elle détaille et déplore la tendance à la centralisation (vers le niveau de la Confédération) qui continue à se développer. Avenir Suisse y formule des propositions pour une «RPT 2», soit une nouvelle réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

La Suisse se caractérise par un fédéralisme vivant et actif. Aucun autre pays au monde n'accorde une autonomie aussi large (en matière de revenus et de dépenses) à ses collectivités publiques (cantons et communes) (cf. Figure 1). Faut-il donc vraiment s'inquiéter pour le fédéralisme suisse? «Jein» (oui et non), diraient nos compatriotes alémaniques. Certes, peu d'Etats pratiquent aussi intensivement le fédéralisme, surtout sur un si petit territoire. Mais c'est bien parce que la Suisse est fortement décentralisée et fragmentée qu'il est nécessaire que cette structure complexe soit bien organisée, avec des incitations fiscales adéquates. A défaut, les désavantages potentiels d'une analyse statique (petite taille, coûts de coordination élevés) pourraient dépasser les avantages d'une analyse dynamique (concurrence fédéraliste entre systèmes politiques, processus de comparaisons et de découvertes). Quelques défis importants doivent être maîtrisés:

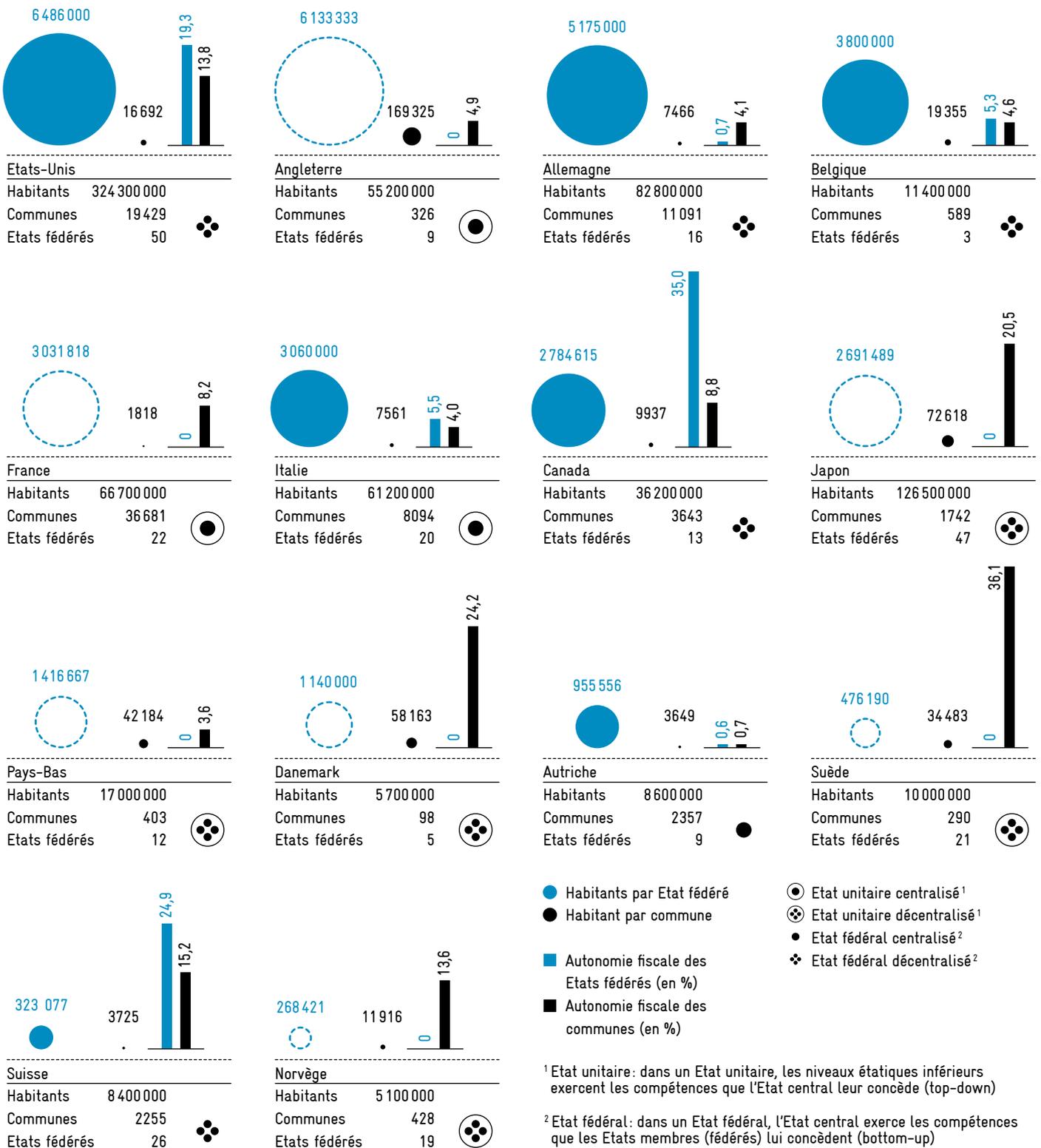
- La péréquation financière est de plus en plus déséquilibrée, ce qui crée des tensions entre cantons contributeurs et cantons bénéficiaires.
- La répartition des tâches entre Confédération et cantons prévue par la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en vigueur depuis 2008) n'a pas été appliquée aussi complètement que prévu. De plus, des centralisations et enchevêtrements de compétences sont apparus depuis, qui ne respectent ni le principe de subsidiarité, ni celui de l'équivalence fiscale.
- De véritables «dégroupages» de tâches (attribution claire à une seule collectivité publique) sont souvent empêchés par l'obstination des collectivités publiques à respecter le principe de «neutralité budgétaire» sur leur propre périmètre.

Aucun autre pays au monde n'accorde une autonomie aussi large à ses collectivités publiques que la Suisse.

Figure 1

Des petits cantons avec une large autonomie fiscale

Le graphique permet de comparer la structure étatique suisse à celle d'autres pays. L'autonomie en matière d'impôt (colonnes) mesure la part des recettes fiscales totales (à tous les échelons de l'Etat, assurances sociales incluses) que la collectivité publique concernée peut gérer librement. Les échelons sans aucune autonomie fiscale sont représentés par des cercles traitillés. Seuls les Etats-Unis et le Canada pratiquent une décentralisation comparable à celle de la Suisse, mais les cantons et communes helvétiques sont beaucoup plus petits que les entités territoriales américaines ou canadiennes.



Source: FMI, base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire, propres calculs

Principes fondamentaux pour un bon fédéralisme

Le fédéralisme est un principe éminemment libéral. Pour qu'un système politique fédéraliste puisse pleinement déployer son potentiel, certains principes doivent être respectés :

- 01_ **Principe de subsidiarité.** La Confédération ne doit prendre à son compte que des tâches qui dépassent la capacité des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme. Ce principe est ancré dans la Constitution (art. 43a al. 1 Cst.). La subsidiarité se fonde sur un idéal libéral : les compétences de décision et la responsabilité doivent être aussi proches que possible des citoyens.
- 02_ **Principe d'équivalence fiscale.** Pour les collectivités, l'équivalence entre les bénéficiaires des prestations de l'Etat et ceux qui en supportent le coût est un principe important, lui aussi ancré dans la Constitution fédérale (art. 43a al. 2 et 3 Cst.). Le principe vaut entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre les cantons eux-mêmes (pour éviter les «débordements» territoriaux). La symétrie doit aussi valoir pour la responsabilité du financement de tâches étatiques : «Qui paie décide».
- 03_ **Responsabilité propre en matière d'impôts.** Les dépenses d'une collectivité publique devraient être, autant que possible, couvertes par des revenus générés par la collectivité elle-même, ou fortement influencés par elle. Les revenus provenant de transferts financiers entre collectivités (même lorsqu'ils prennent la forme de forfaits sans affectation spécifique) ont tendance à être moins bien gérés que les revenus fiscaux propres ; de même, une augmentation de l'argent provenant de transferts induit une croissance des dépenses étatiques supérieure à celle qui fait suite à une augmentation de la base fiscale propre de la collectivité.
- 04_ **Attribution des compétences claire et transparente.** Un manque de clarté dans l'attribution des compétences entre collectivités sape les principes d'équivalence fiscale et d'auto-responsabilité en matière d'impôts. De plus, elle encourage malheureusement une culture politique du reproche : si les citoyens ne savent plus très bien qui est compétent pour quelle tâche, les politiciens peuvent aisément montrer du doigt l'«autre» collectivité publique. Des contrôles citoyens efficaces ne peuvent être exercés que dans un contexte clair d'attribution des compétences étatiques.

Un manque de clarté dans l'attribution des compétences entre collectivités sape les principes d'équivalence fiscale et d'auto-responsabilité en matière d'impôts.

La RPT

Le 28 novembre 2004, le peuple suisse a approuvé en votation le projet de RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) ; celle-ci est entrée en vigueur en 2008. Cette réforme était aussi remarquable que nécessaire, car le système précédent ne satisfaisait à aucun des grands principes décrits ci-dessus.

Avant 2008, pas moins de 53 tâches étaient conjointement financées par la Confédération et les cantons, bien que l'exécution soit largement en mains d'un niveau de l'Etat (violation du principe d'équivalence), ou alors à responsabilités partagées (violation du principe de clarté de l'attribution des compétences). La péréquation financière ne pouvait pas être dissociée de la répartition des tâches : la Confédération étalonnait le montant des subventions payées aux cantons, dans le cadre de multiples tâches conjointes, d'après la force financière des cantons. Ce système de péréquation financière indirecte était compliqué, non-transparent (impossible de déterminer le montant global de redistribution) et difficile à piloter.

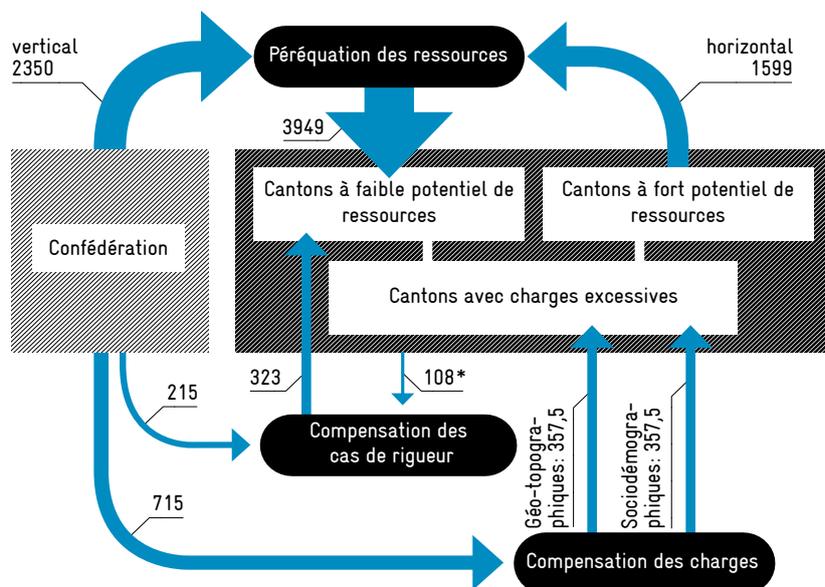
Péréquation financière

Avec la RPT, la péréquation financière a été dissociée de la répartition des tâches. Depuis 2008, la péréquation consiste en transferts financiers directs, sans affectation spécifique. Elle repose sur une compensation des ressources, financée par la Confédération (entre 55,5 et 60 %) et les cantons (entre 40 et 44,4 %), ainsi que sur une compensation des charges, financée par la Confédération.

Figure 2

4,8 milliards de francs pour la péréquation financière

Le graphique montre les transferts de la péréquation financière pour 2017. La plus grande partie est associée à la péréquation des ressources : les cantons à faible potentiel de ressources sont financés à hauteur de 2,35 mrd de francs par la Confédération et de 1,6 mrd par les cantons à fort potentiel. Au total, la compensation des charges est dotée de 715 mio de francs.



*Les montants indiqués dans le graphique sont en millions de francs.

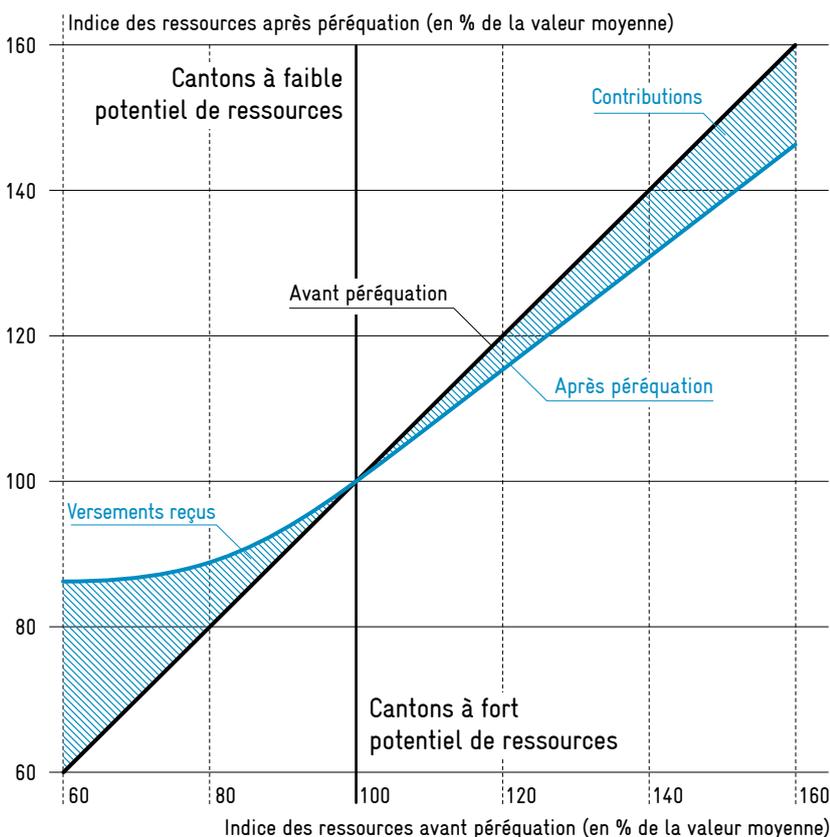
Source : propre représentation sur la base de l'Administration fédérale des finances (AFF)

La péréquation des ressources ne se fait pas sur la base des revenus fiscaux effectifs, mais sur la base du potentiel de ressources fiscales. Ce potentiel se base sur le cumul des revenus et fortunes imposables des personnes physiques, ainsi que sur les bénéfices imposables des entreprises (cf. Figure A dans l'annexe). La politique fiscale effective d'un canton n'a ainsi pas d'influence directe sur les transferts financiers de ou vers ce canton, dans le cadre de la péréquation des ressources; l'autonomie fiscale est garantie.

La compensation des charges repose sur des critères que les cantons ne peuvent pas directement influencer, par exemple: pour la partie géo-topographique, l'altitude des lieux habités, l'inclinaison du terrain ou la densité de population; pour la partie sociodémographique, le taux d'aide sociale, la part d'habitants âgés de plus de 80 ans ou des indicateurs urbains.

Figure 3
Contributions et versements reçus dans la péréquation des ressources

La courbe bleue montre l'évolution du potentiel de ressources après la péréquation des ressources. Les cantons à fort potentiel de ressources paient une part constante du potentiel de ressources se situant au-dessus de la valeur moyenne (prélèvement linéaire), alors que les versements destinés aux cantons à faible potentiel de ressources ont lieu de manière progressive.



Source: propre représentation sur la base de l'Administration fédérale des finances (AFF)

La PFCC (loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges) prescrit que, après la péréquation des ressources, chaque canton doit disposer de ressources par habitant équivalentes à 85 % au moins de la moyenne suisse. Le versement aux cantons à faible potentiel de ressources se fait progressivement ; par rapport à la valeur moyenne suisse, il progresse donc plus que proportionnellement relativement à leur «déficit» en ressources potentielles. Le montant versé par les cantons à fort potentiel est proportionnel à leur «surplus» relativement à la moyenne suisse (cf. Figure 3).

Répartition des tâches

La nouvelle répartition des tâches fut menée de manière moins cohérente. Des 53 tâches auparavant financées conjointement par la Confédération et les cantons, seules 21 furent finalement dégroupées et réaffectées clairement.

Evolution depuis la RPT

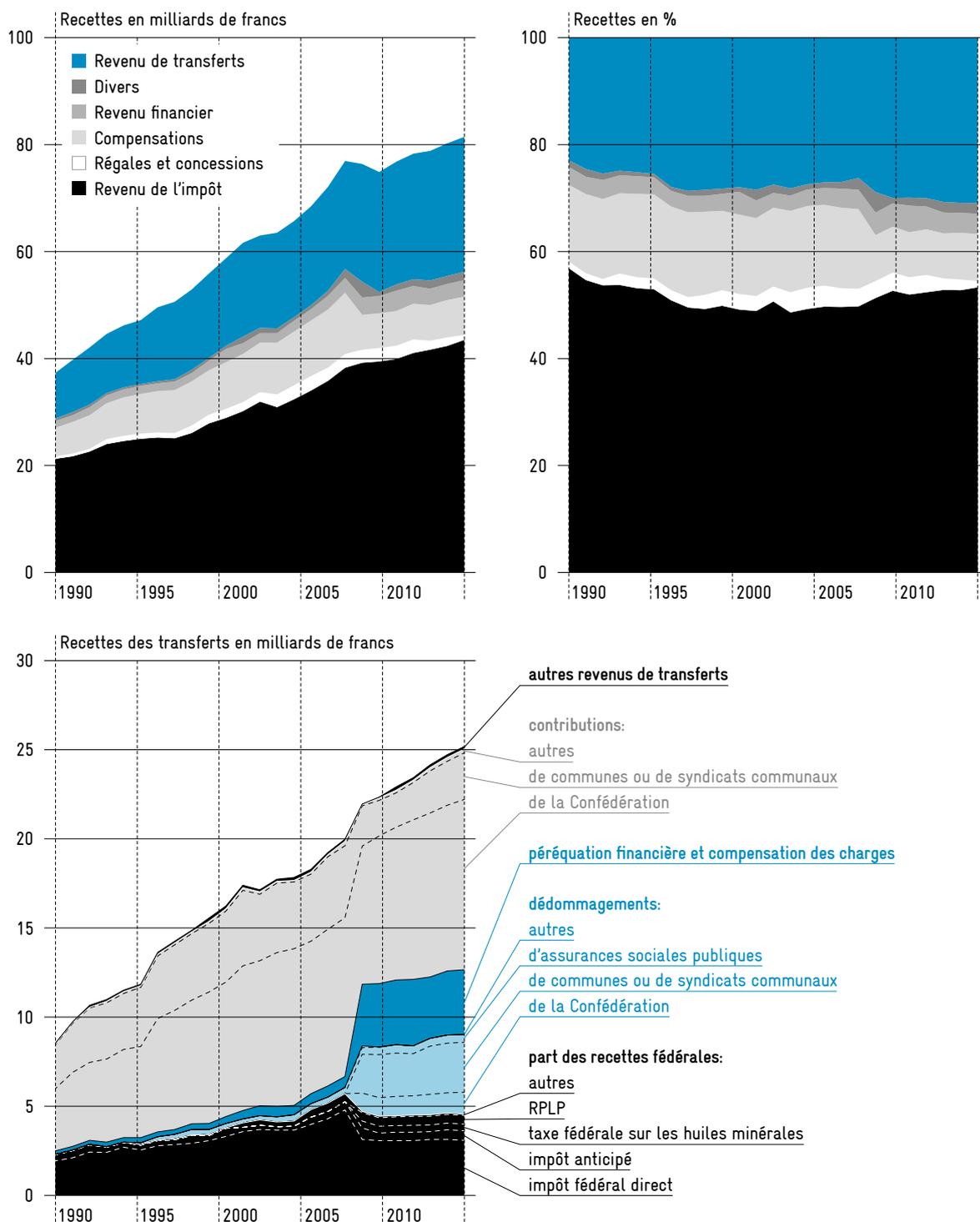
Les transferts financiers entre la Confédération et les cantons n'ont pas diminué après la RPT. Au contraire, ils ont même légèrement augmenté (cf. Figure 4). Seule l'affectation spécifique dédiée de certains transferts a été complètement éliminée. Depuis la réforme, le nombre de tâches conjointes a recommencé à augmenter et la tendance à la centralisation est ininterrompue. En particulier, les «contributions de la Confédération» (transferts financiers de la Confédération vers les cantons pour l'exécution de tâches conjointes) a passé de 7,76 milliards de francs (en 2008) à 9,56 milliards de francs (en 2014). Ces montants dépassent largement les paiements versés par la Confédération dans le cadre de la péréquation financière au sens étroit (3,18 milliards de francs) (cf. Figure 4).

Depuis la réforme, le nombre de tâches conjointes a recommencé à augmenter et la tendance à la centralisation est ininterrompue.

Figure 4

La part des transferts dans le budget total des cantons est en augmentation

La figure montre l'évolution des sources de revenu des cantons (sans les communes) au fil du temps. En 2014, les cantons se finançaient à 53,4% par leurs propres impôts et à 30,9% grâce à des transferts. La somme totale des transferts se chiffre à 25,2 milliards de francs et comprend bien plus que la péréquation financière au sens étroit. La part des recettes fédérales (impôt fédéral direct, impôt anticipé, taxe sur les huiles minérales, RPLP, etc.) représente 4,6 milliards de francs ; celle des compensations de la Confédération, des communes et des assurances sociales 4,5 milliards de francs. Les «contributions de collectivités publiques et de tiers» totalisent 12,4 milliards de francs, dont 9,6 milliards proviennent de la Confédération et 2,6 milliards des communes. La péréquation financière en soi ne porte que sur 3,6 milliards de francs.



Source : statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF)

2_ Péréquation financière

La mise en place d'une péréquation financière intercantonale bien réglée, avec des conditions clarifiées dans le cadre de la RPT en 2008, a constitué un progrès remarquable. Cependant, et aussi en raison de cette transparence accrue, le débat politique relatif à la péréquation est devenu non seulement possible, mais aussi bien plus vif. L'étude (dans sa version complète en allemand) aborde trois sujets en détail : la dotation du potentiel de ressources, la concurrence entre collectivités publiques et les impacts financiers de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

Le débat politique relatif à la péréquation est devenu non seulement possible, mais aussi bien plus vif.

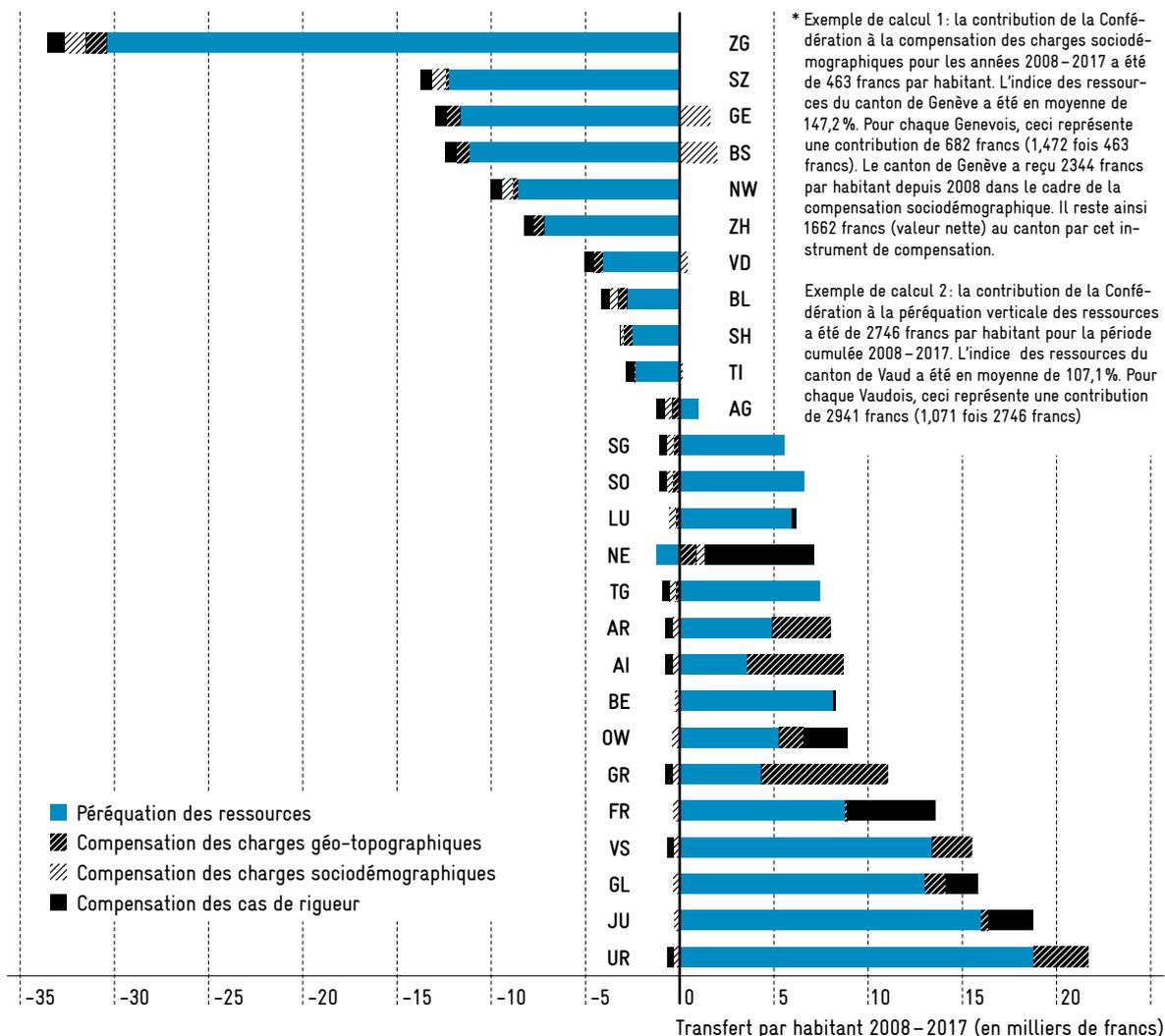
Quatre autres aspects ne sont que brièvement évoqués :

- **Compensation des charges :** la Confédération paie aux cantons une indemnité de compensation des charges (715 millions de francs pour 2017, cf. Figure 2). Ce montant est partagé à parts égales entre charges sociodémographiques et géo-topographiques. Pourtant, les charges particulières liées à l'évolution sociodémographique pèsent plus lourd, surtout dans les villes ; la répartition pourrait donc être modifiée en ce sens. Cependant, ce choix est éminemment politique : si une majorité politique suisse voulait continuer à «surpondérer» les critères géo-topographiques (en d'autres termes, à favoriser les régions de montagne), il est préférable de le faire explicitement plutôt que par des subventions cachées ailleurs.
- **Redevances hydrauliques :** ces redevances sont pour certains cantons de montagne (surtout Uri, Grisons et Valais) des sources de revenus importants, comparables à des impôts. Elles devraient donc être prises en compte (sous forme standardisée, comme les revenus fiscaux) pour le calcul du potentiel de ressources des cantons concernés.
- **Compensation des cas de rigueur :** introduite comme une disposition transitoire en faveur de cantons à faible potentiel de ressources en 2008, la compensation des cas de rigueur est diminuée progressivement jusqu'à extinction en 2035. Comme ce montant ne compense plus des cas de rigueur, mais atténue le passage du système ancien au nouveau, la compensation des cas de rigueur n'est plus nécessaire dix ans après la mise en place de la RPT ; elle devrait être supprimée sans remplacement.
- **Règle contre le dumping fiscal :** au nom de l'«équité», certains réclament la création d'une règle «anti-dumping fiscal», par laquelle les transferts aux cantons bénéficiaires devraient être réduits si le canton fixe des taux d'impôts plus bas que la moyenne suisse. Dans la réalité, les cantons bénéficiaires n'ont pas exploité leur potentiel de ressources plus fortement que les cantons contributeurs (selon les derniers chiffres disponibles pour 2012 et 2013) et ils ont depuis 2008 un taux d'imposition des bénéfices des entreprises plus bas, ce qui intuitivement dérange. Pourtant, une règle anti-dumping est une mauvaise idée, car il ne faut pas limiter la marge de manœuvre des cantons pour être fiscalement attractifs.

Figure 5

10 ans de péréquation financière: facture de 33 600 francs pour les Zougois et crédit de 21 100 pour les Uranais

Le graphique montre combien les cantons ont contribué ou reçu, par la nouvelle péréquation financière, en valeur cumulée par habitant pour la décennie 2008–2017. Les contributions sont exprimées en valeurs négatives, les versements reçus en valeurs positives. Les contributions de la Confédération (péréquation verticale des ressources, compensation des charges) sont attribuées aux habitants des cantons de manière proportionnelle à l'indice des ressources*, car au final la péréquation est financée par les contribuables.



Source: propres calculs sur la base de l'Administration fédérale des finances (AFF)

Les grands centres ont des avantages naturels de positionnement qui leur permettent d'imposer plus fortement les entreprises sans perdre de leur substance économique; ce n'est pas le cas d'autres cantons, moins bien situés, qui doivent pouvoir faire de leur politique fiscale un élément d'attractivité.

2.1_ Montant de la péréquation des ressources

Les plus récentes controverses politiques ont surtout porté sur la détermination du montant global affecté à la péréquation des ressources.

D'après la PFCC, ce montant est mesuré pour les cantons contributeurs à proportion de l'évolution de leur propre potentiel de ressources, et pour la Confédération à proportion du potentiel de ressources global de tous les cantons. Ce mode de calcul a limité la volatilité des transferts financiers, mais n'est pas satisfaisant. Quelques problèmes importants appellent des corrections :

01_ Contenu : il est illogique de ne pas lier le montant global de la péréquation des ressources aux disparités *effectives* entre les cantons. Par exemple, si le potentiel de ressources des cantons bénéficiaires augmente plus vite que celui des cantons contributeurs, alors les disparités diminuent – et pourtant le montant global des transferts financiers augmente, tant pour les cantons contributeurs que pour la Confédération. En conséquence du système actuel, la dotation minimale du canton le plus faible est toujours largement supérieure à l'objectif légal (fixé par la PFCC à 85 % de la moyenne suisse des ressources, calculées par habitant). On redistribue beaucoup trop d'argent par rapport à l'objectif visé.

02_ Technique : le calcul actuel se fonde sur l'assiette fiscale (potentiel de ressources), et pas sur les recettes fiscales effectives. Cette assiette fiscale n'est pas un chiffre réel, mais un calcul fait par la Confédération (cf. Figure A dans l'annexe). Il peut donc arriver que des adaptations purement techniques provoquent l'augmentation du montant des transferts financiers de la péréquation, alors même que les disparités entre cantons n'ont pas changé. En 2016, une augmentation moyenne (techniquement correcte) de 4 % de l'évaluation de la fortune imposable a mécaniquement gonflé le montant global de la péréquation de 4 %, sans nécessité (cf. [Rübli 2015](#)).

03_ Politique : le Parlement fédéral pourrait lui-même corriger les errements constatés ci-dessus, et la loi lui donne même l'obligation de prendre en compte des critères objectifs pour fixer le montant global de la péréquation des ressources, notamment le rapport d'efficacité du Conseil fédéral. Pourtant, la réalité politique est que les cantons bénéficiaires sont réticents à toute modification objectivement justifiée, mais qui réduirait leur dotation ; leur opposition est particulièrement visible au Conseil des Etats.

Tout ceci aura pour conséquence qu'en 2017, le canton avec le plus faible potentiel de ressources (Jura) recevra une dotation le plaçant à 87,8 % de la moyenne suisse, bien au-delà de l'objectif légal. Ce dépassement a un coût important : en 2017, 771 millions de francs de plus que le nécessaire seront distribués pour atteindre l'objectif de 85 %. Ces surcoûts superflus sapent la solidarité entre cantons.

L'objectif: un montant global fondé sur les disparités effectives

[Avenir Suisse](#) propose un mécanisme de fixation du montant global fondé sur les disparités effectives, de manière à ce que la valeur-cible de 85 %

Il est illogique de ne pas lier le montant global de la péréquation des ressources aux disparités effectives entre les cantons.

soit toujours exactement atteinte. Ceci équivaut à une dépolitisation de la discussion, puisque les montants distribués seraient calculés de manière précise et proportionnelle aux véritables besoins.

Cette idée fait son chemin. Le 15 avril 2016, la *Conférence des gouvernements cantonaux a formulé une proposition* de remplacer l'objectif-cible indicatif de la loi de 85% par une valeur fixe minimale de 86%. Les débats politiques sont cependant loin d'être clos, car la plupart des cantons (contributeurs comme bénéficiaires) défendent leurs intérêts propres et tentent de maintenir leurs avantages financiers résultant des mécanismes actuels, même lorsqu'ils reposent sur des erreurs ou des bases non objectives. Pour tenir compte de ce contexte, on pourrait prévoir une solution graduelle : en baissant de 0,5% chaque année la dotation minimale fixe, on partirait de 87,8% en 2017 pour atteindre l'objectif souhaitable de 85% en 2023.

La dépolitisation de la fixation du montant global de la péréquation des ressources est d'autant plus importante en anticipation d'une éventuelle entrée en vigueur de la RIE III (réforme de l'imposition des entreprises). Si celle-ci entre en vigueur, elle aura des conséquences techniques importantes sur l'estimation du potentiel de ressources des cantons, et modifiera aussi les rentrées fiscales effectives liées aux entreprises : si l'évolution de ces deux indicateurs diverge fortement, la péréquation des ressources (dans son système de calcul actuel) serait inutilement chamboulée.

2.2_ Préservation de la concurrence entre collectivités publiques

La péréquation financière peut-elle, ou devrait-elle, limiter la concurrence fiscale entre cantons? La question est souvent posée. S'agissant des faits, il faut rappeler que l'attractivité fiscale n'est qu'un facteur parmi d'autres qui constituent l'attractivité économique d'un canton pour une entreprise. De plus, la structure de notre fédéralisme à trois étages limite la concurrence fiscale. Ainsi, si la charge fiscale imposée par les cantons représentait 40% de la charge fiscale totale, une baisse des impôts cantonaux de 20% (à condition que les impôts communaux restent les mêmes) ne diminuerait la charge totale que de 8%.

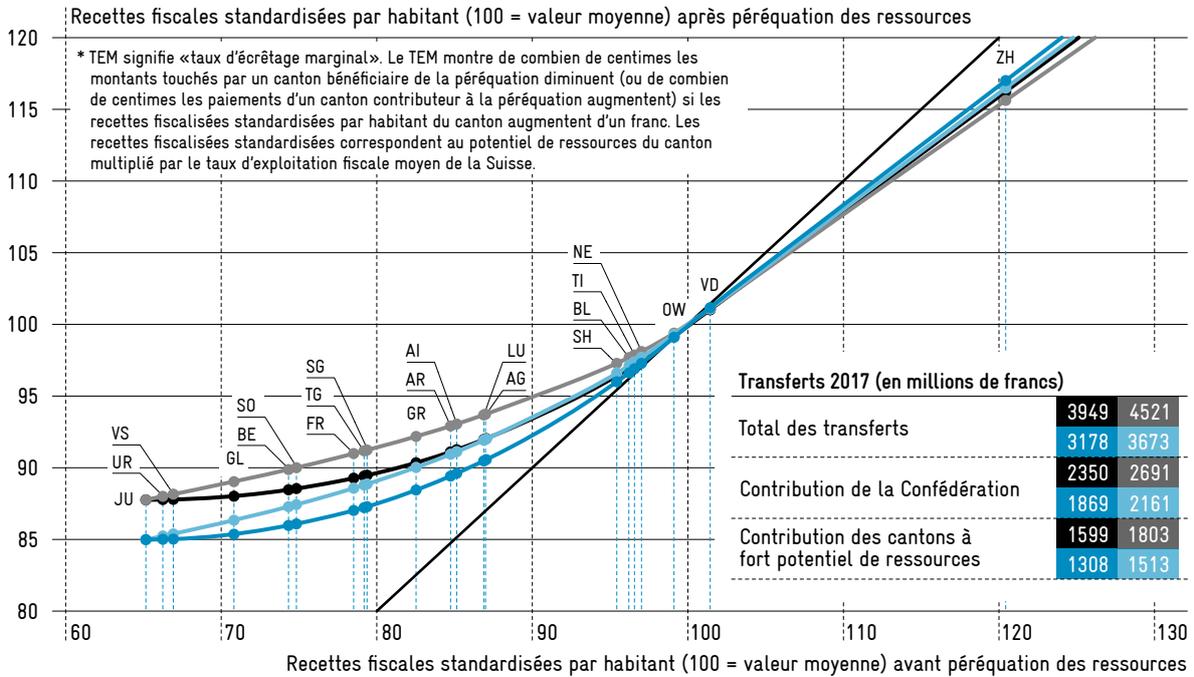
La péréquation financière a aussi un effet limitant sur la concurrence fiscale. Si un canton baisse ses impôts ou améliore ses infrastructures pour attirer de «bons» contribuables, la péréquation des ressources lui fera payer son tribut. Le TEM («taux d'écrêtement marginal») montre de combien de centimes les montants touchés par un canton bénéficiaire de la péréquation diminuent (ou de combien de centimes les paiements d'un canton contributeur à la péréquation augmentent) si les recettes fiscalisées standardisées par habitant du canton augmentent d'un franc. Les recettes fiscalisées standardisées correspondent au potentiel de ressources du canton multiplié par le taux d'exploitation fiscale moyen de la Suisse.

La formule de la péréquation des ressources est étalonnée de manière à ce que le TEM du canton au plus faible potentiel de ressources (le Jura

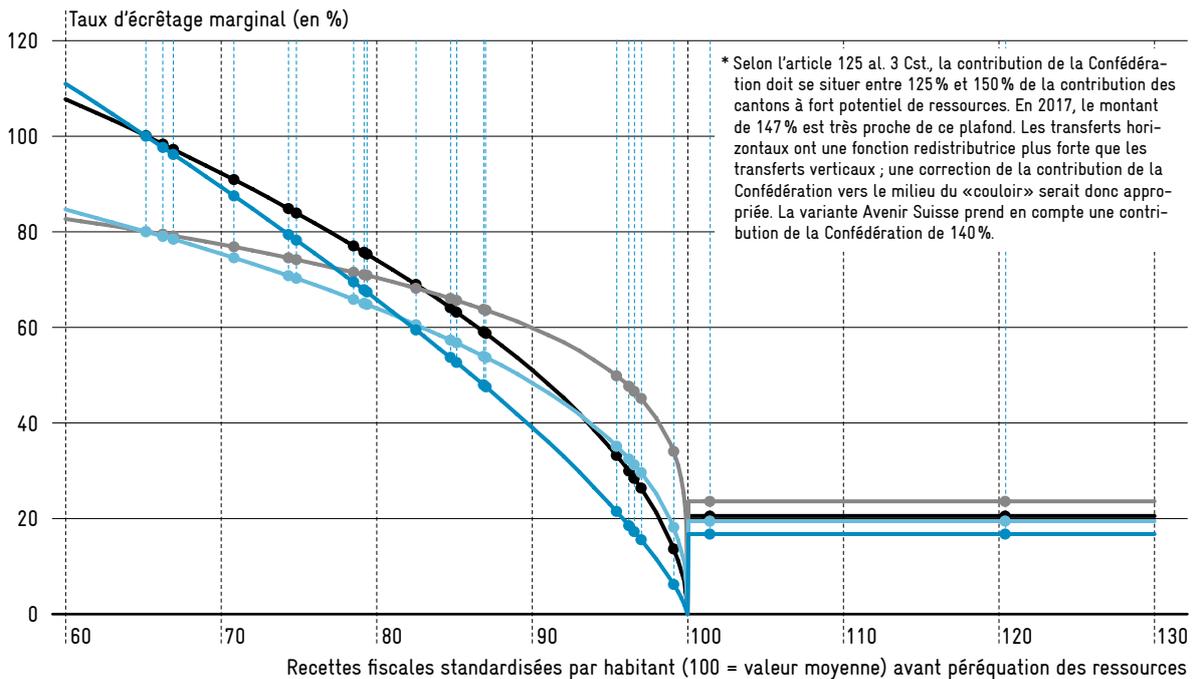
Figure 6

Conflits d'objectifs dans la péréquation des ressources

Suivant les options «TEM* max. : 100% ou 80%» et «dotation minimale: 2017 (87,8%) ou comme le prescrit la loi (85%)», quatre variantes de péréquation des ressources sont possibles; elles sont présentées ici. La baisse des TEM pour les cantons les plus faibles conduit invariablement à une redistribution moins ciblée des ressources (courbe noire vs. grise et courbe bleue vs. bleu clair). Ce faisant, tout le système se renchérirait d'environ un demi milliard de francs. Une baisse du TEM pour les cantons les plus faibles signifierait une hausse du TEM pour les cantons un peu plus forts. De manière générale, il est évident qu'une dotation minimale plus basse contribue à baisser le TEM.



Variante 2017 : dotation minimale effective 87,8%, contribution Confédération 147% : ■ TEM max. 100% ■ TEM max. 80%
 Variante Avenir Suisse : dotation minimale 85%, contribution Confédération 140%* : ■ TEM max. 100% ■ TEM max. 80%



Source : propres calculs sur la base de l'Administration fédérale des finances (AFF)

en 2017) correspond à 100. Les ressources de ce canton sont donc indépendantes de son potentiel de ressources, et il n'a aucune incitation à améliorer ce dernier : toute augmentation serait intégralement compensée par une perte équivalente des ressources provenant des transferts de la péréquation. En d'autres termes : plus le TEM est élevé, plus l'incitation à améliorer son potentiel de ressources est faible, voire inexistante. Ce point est évidemment critiquable, mais difficile à améliorer. Quelles seraient les réformes possibles ?

La *Conférence des gouvernements cantonaux propose* de réduire de 2 % par an les transferts de la péréquation à des cantons bénéficiaires dont le potentiel de ressources (après péréquation) se situe entre 90 et 100 points de l'indice. Cette mesure sera probablement peu pertinente, car les économies potentielles de redistribution sont relativement faibles, et les cantons concernés ont des TEM inférieurs à 60 %, donc déjà une incitation suffisante à s'améliorer par eux-mêmes.

La mesure véritablement efficace pour faire baisser les TEM est de définir une dotation minimale fixe à 85 % (qui correspond à la valeur indicative actuellement prescrite par la loi). L'impact de cette mesure sur les TEM est présenté dans la Figure 6 (courbe noire pour la situation 2017 ; courbe bleue pour le scénario «dotation minimale 85 %»). Une autre proposition serait de limiter le TEM du canton le plus faible en ressources à 80 %, au lieu de 100 % (voir l'impact de ce scénario dans la Figure 6, courbe grise pour la situation 2017 ; courbe bleu clair pour le scénario «dotation minimale 85 %»). Mais ce scénario renchérirait l'ensemble du système d'environ un demi-milliard de francs, ce qui n'est pas un «deal» politique très sensé. C'est bien là le dilemme auquel doivent aussi faire face les systèmes de sécurité sociale : plus on aide les faibles de manière ciblée, plus leur incitation à améliorer par eux-mêmes leur propre situation est basse ; inversement, plus on veut éliminer cette incitation erronée, plus la distribution des aides est large et peu précise, selon le principe de l'«arrosoir».

La mesure véritablement efficace pour faire baisser les TEM est de définir une dotation minimale fixe à 85 % (qui correspond à la valeur indicative actuellement prescrite par la loi).

2.3_ Mesures de politique financière liées à la RIE III

La réforme en cours de l'imposition des entreprises (RIE III) passera en votation le 12 février 2017. Quel qu'en soit le résultat, il serait souhaitable de modifier la péréquation financière concernant la prise en compte et le calcul du potentiel de ressources des cantons liés aux bénéfices des entreprises.

Dans le système actuel, les bénéfices des entreprises ordinaires (soit sans statut spécial) sont tout simplement additionnés (sans pondération) aux autres composants du potentiel des ressources du canton. En revanche, les bénéfices des entreprises à statut particulier sont pondérés plus faiblement, car leur exploitation fiscale est bien plus faible. Pour la péréquation 2017 (basée sur les années 2011–2013), le taux d'exploitation fiscal moyen des revenus déterminants (personnes physiques) a été de 24,56 % ; celui des bénéfices des entreprises (personnes morales) est bien plus bas,

à 17,01 %. Le système actuel défavorise les cantons pour lesquels l'assiette fiscale est largement composée de bénéfices des entreprises, relativement aux revenus des personnes physiques (notamment NE, ZG, BS et SH). De plus, les baisses d'impôts sur les bénéfices envisagés par les cantons dans le cadre de la réforme RIE III appellent des changements dans la méthode de calcul de la péréquation des ressources.

Le Conseil fédéral, dans le cadre de la péréquation 2014, a décidé, à juste titre, de pondérer les bénéfices ordinaires des entreprises (à 38,7 %) et les bénéfices résultant de «licence boxes» (à 15,1%) pour le calcul du potentiel de ressources. Il serait indiqué de mettre en vigueur cette réforme au plus vite, car le décalage dans la prise en compte des chiffres de la péréquation est de quatre à six ans. Et même un rejet de la RIE III en votation ne diminuerait pas le besoin de réforme sur ce point.

La part des cantons à l'impôt fédéral direct, un compromis politique

Dans le cadre de la RIE III, un compromis politique a été trouvé pour faire passer la part rétrocédée par la Confédération aux cantons de 17 % (situation actuelle) à 21,2 %. Ceci correspond à une redistribution supplémentaire de 920 millions de francs. Le principe de ce prélèvement historique, né durant la Première Guerre mondiale, est déjà en soi critiquable, car contrevenant au principe d'équivalence fiscale (chaque collectivité supporte autant que possible ses propres revenus et charges). Plutôt que d'augmenter la part des cantons à l'IFD, une réduction de l'imposition fédérale sur les bénéfices (actuellement à 8,5 %) devrait être privilégiée, par exemple à 7 %. Ceci donnerait plus de marge de manœuvre fiscale aux cantons.

La contribution complémentaire

La RIE III aura des effets très différents dans les cantons, car ceux-ci n'ont pas tous au départ une situation équivalente. Les cantons les plus touchés par les changements seront ceux qui avaient jusqu'à présent des taux d'impôts élevés pour les bénéfices ordinaires et une large proportion de sociétés à statut privilégié, notamment BS, GE et VD. Mais aucun canton n'a un droit au statu quo, ni à un aménagement de la péréquation financière qui préserverait la situation actuelle. C'est pourquoi il faut renoncer à l'introduction d'une contribution complémentaire (même limitée à la période 2023–2029) dans le cadre de la RIE III, par laquelle les cantons faibles en potentiel de ressources recevraient la garantie du versement d'une contribution minimale nominale (et donc une valeur absolue, et non relative). Le but de cette mesure est d'éviter que le revenu fiscal standardisé par habitant ne tombe en dessous d'un certain montant absolu dans les cantons à faible potentiel de ressources (alors même que l'objectif de 85 % serait atteint). Cette idée méconnaît la capacité et le devoir des cantons à s'adapter eux-mêmes aux situations nouvelles, que ce soit par réduction des prestations ou augmentation des impôts.

Le système actuel défavorise les cantons pour lesquels l'assiette fiscale est largement composée de bénéfices des entreprises, relativement aux revenus des personnes physiques (notamment NE, ZG, BS et SH).

Le rôle des villes

Les villes sont les collectivités les plus touchées par la RIE III, car la plus grande partie de l'imposition des entreprises revient aux communes. Une réduction des taux d'imposition cantonaux sur les bénéfices des entreprises aura des conséquences plus importantes pour les budgets communaux que pour ceux des cantons. Toutefois, la revendication de l'Union des villes suisses que la Confédération indemnise directement les communes, dans le cadre de la RIE III, doit être rejetée. La péréquation financière règle les transferts entre la Confédération et les cantons uniquement. Et le fédéralisme exige que les équilibres internes aux communes, ou aux relations entre communes et cantons, soient réglés directement au sein de chaque canton. En tout état de cause, les situations diffèrent tellement d'un canton à l'autre, notamment dans le cadre de la péréquation intercommunale, qu'une politique d'indemnisation directe par la Confédération serait très difficile à définir.

Une solution possible, que les cantons pourraient proposer à leurs communes et à leurs villes, serait d'élargir l'autonomie fiscale des communes, en les autorisant par exemple à pratiquer des barèmes d'imposition différents pour les personnes physiques et morales. Ceci permettrait aux villes craignant une trop forte diminution de leurs rentrées fiscales provenant des entreprises d'augmenter le barème communal d'impôts pour ces dernières. Mais, bien évidemment, une telle extension de l'autonomie fiscale communale ne serait pas sans danger, car les centres pourraient contrecarrer la politique fiscale mise en place par leur canton.

Les villes sont les collectivités les plus touchées par la RIE III, car le plus grande partie de l'imposition des entreprises revient aux communes.

3_ Répartition des tâches

La répartition des tâches entre Confédération et cantons n'a pas été mise en œuvre de manière optimale, même après l'entrée en vigueur de la RPT en 2008. La tendance à la centralisation s'est poursuivie, tout comme l'enchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, alors qu'il serait souhaitable de définir des attributions claires de responsabilités (avec leur financement). Dans cette étude, Avenir Suisse formule différentes propositions d'amélioration, dans différents domaines.

Le présent résumé en français reprend la liste de ces propositions, sans les détailler. L'argumentation complète à l'appui de ces idées de réforme est à lire dans [la version allemande](#).

3.1_ Formation

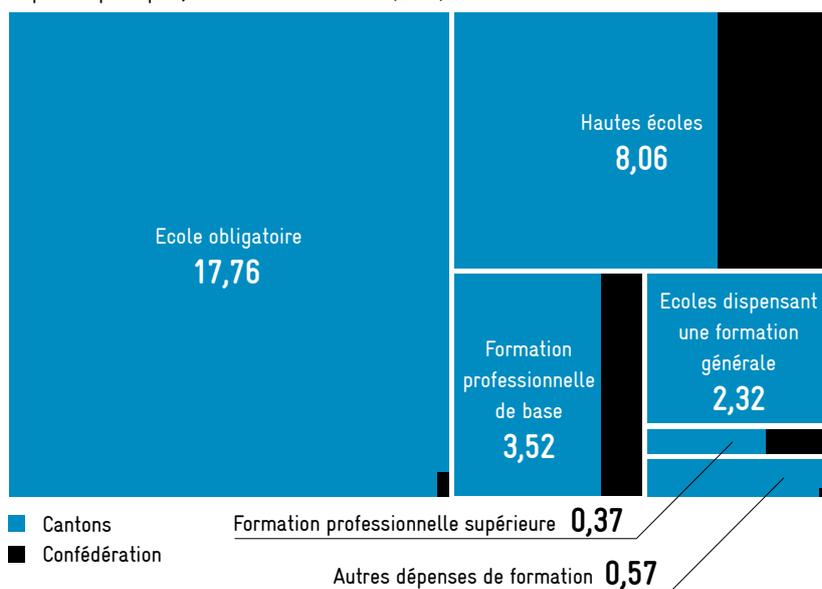
La Confédération et les cantons ont dépensé ensemble 32,6 milliards de francs pour la formation en 2014, dont 90 % provenaient des cantons. Les coûts de l'école obligatoire et des écoles dispensant une formation générale sont presque intégralement financés par les cantons. Les coûts des autres filières de formation sont partagés entre la Confédération et les cantons (cf. Figure 7).

Figure 7

Les cantons paient la plus grande partie des frais de formation

Les écoles obligatoire ou dispensant une formation générale sont financées de manière presque exclusive par les cantons. La Confédération soutient financièrement les cantons de manière substantielle pour les hautes écoles (30%), la formation professionnelle de base (22%) et la formation professionnelle supérieure (35%).

Dépenses publiques, en milliards de francs (2014)



Source: Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)

Formation obligatoire

La formation obligatoire est fondamentalement l'affaire des cantons, et l'une de leurs tâches les plus importantes. La Confédération n'intervient en principe que pour mieux encourager la coordination sur des points tels que l'âge d'entrée à l'école, la durée et les objectifs des différents niveaux d'enseignement ainsi que le passage de l'un à l'autre, ou la reconnaissance des résultats. Cependant, cette retenue n'est pas toujours appliquée, comme le démontrent deux exemples récents :

- **Formation musicale :** l'article 67a de la Constitution fédérale donnant mandat à la Confédération de soutenir la formation musicale a été approuvé en votation en 2012. Il est issu d'un contre-projet à une initiative populaire. Pourtant, la formation musicale, comme le reste de la formation de base, est typiquement une tâche cantonale. Cet exemple est une preuve que la démocratie directe contribue aussi à la centralisation.
- **Enseignement du sport à l'école obligatoire :** la loi fédérale sur l'encouragement du sport et des activités physiques prévoit notamment un nombre minimal de périodes de sport dans les programmes (cantonaux) de l'école obligatoire. Déjà en 1999, le Parlement avait débattu de «rendre» la compétence de réglementer l'éducation sportive aux cantons, ce qui serait logique. Mais cette tentative n'avait pas pu rassembler une majorité parlementaire. Cet exemple est une preuve que le Parlement (en particulier le Conseil national) contribue aussi à la centralisation.

Formation professionnelle

La formation professionnelle en Suisse est volontiers décrite comme une «Verbundpartnerschaft», une communauté de partenaires. La Confédération a des compétences législatives et participe au financement (pour environ 25 % des coûts totaux). Les cantons sont responsables de l'exécution, assurent la majorité du financement et sont les porteurs des institutions de formation. La situation réelle n'est pas aussi rose. Compte tenu de la forte influence de la Confédération, les cantons ont récemment demandé que celle-ci augmente sa part de financement à 30 %. L'exemple illustre bien la complexité de gérer des tâches communes de manière optimale.

D'où la légitimité de poser à nouveau des questions fondamentales : la compétence législative de la Confédération est-elle vraiment nécessaire ? Ne devrait-elle pas se limiter à quelques grands principes directeurs ? Les cantons ne seraient-ils pas eux-mêmes en mesure de gérer la formation professionnelle (alors qu'ils sont déjà en charge de la définition du contenu des programmes scolaires pour l'école secondaire) ?

Le débat sur ces questions a déjà eu lieu avant la RPT ; il a été rude et la situation a finalement été bloquée. Pourtant, une plus grande marge de manœuvre pour les cantons dans la formation professionnelle permettrait d'enrichir encore plus la formation duale, par concurrence des idées

La formation obligatoire est fondamentalement l'affaire des cantons, et l'une de leurs tâches les plus importantes.

et des projets innovants. Les questions globales, telles que la reconnaissance des diplômes, pourraient être réglées au niveau fédéral, ou par concordat intercantonal. Dans le domaine de la formation professionnelle, la peur de coupes budgétaires et les préjugés négatifs à l'égard de toute forme de concurrence ont empêché une répartition claire et nette des responsabilités.

Dans le domaine de la formation professionnelle, la peur de coupes budgétaires et les préjugés négatifs à l'égard de toute forme de concurrence ont empêché une répartition claire et nette des responsabilités.

Hautes écoles

La situation des Ecoles polytechniques fédérales est parfaitement claire: elles sont placées sous la responsabilité unique de la Confédération. En revanche, les responsabilités sont partagées entre la Confédération et les cantons pour ce qui concerne les universités et les HES (hautes écoles spécialisées). Dès 2017, cette coopération sera notamment réglée par la nouvelle mouture de la Loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles. Mais celle-ci ne règle principalement que des problèmes financiers et logistiques internes au pays, alors que l'enjeu majeur est le maintien à long terme de la qualité et de la capacité concurrentielle internationale des hautes écoles suisses.

Cet objectif majeur est mieux atteint lorsque les hautes écoles disposent d'une forte marge de manœuvre et d'une grande autonomie. Dans cet esprit, un partage plus clair des responsabilités développerait mieux l'autonomie des universités et des HES que l'enchevêtrement actuel. La Confédération devrait se limiter à coordonner quelques points-clefs, tels que la reconnaissance des diplômes. Les cantons devraient être intégralement responsables du financement, que ce soit directement (comme porteurs de leur institution cantonale), ou indirectement (en soutien financier à leurs ressortissants étudiant dans une haute école d'un autre canton). Ce dernier mode de financement forfaitaire, malgré sa connotation politique, est une forme intéressante de financement moderne.

Une nouvelle option prometteuse serait de passer franchement à un système de «compte de formation» personnel pour les hautes écoles. Dans ce système, l'étudiant aurait à disposition un crédit de formation auprès des hautes écoles reconnues, et il choisirait lui-même sa formation et son école. On passerait d'un système de l'offre (des hautes écoles) à un système de la demande (de l'étudiant). Le compte de formation devrait être organisé de manière à être globalement neutre sur le plan financier; l'introduction, la définition et la gestion du compte de formation seraient des tâches des cantons.

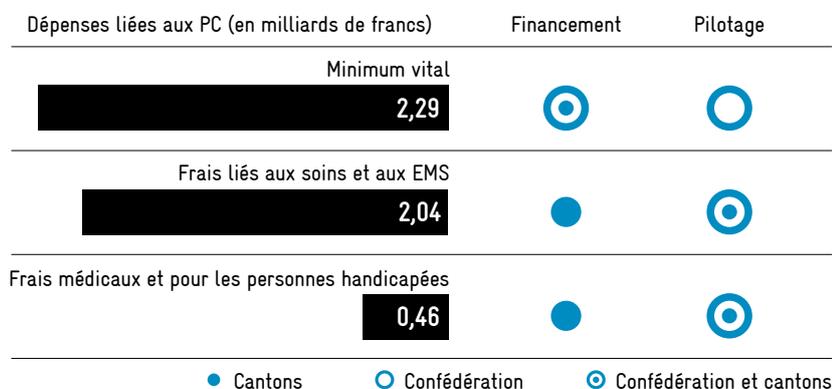
3.2_ Prestations complémentaires

Les prestations complémentaires (PC) ont été introduites au niveau fédéral en 1996. Les PC complètent les rentes de l'AVS (assurance-vieillesse et survivants) et de l'AI (assurance-invalidité) pour les plus démunis. Avant cette date, l'aide aux plus pauvres était déjà assumée (parfois très bien) par les cantons. Depuis, l'enchevêtrement des responsabilités et des

Figure 8

Répartition des tâches incohérente pour les prestations complémentaires (PC)

Les cantons n'ont pas d'outils de pilotage pertinents pour les PC assurant le minimum vital, alors que cela représente la plus grande partie des dépenses. Ils disposent d'une marge de manœuvre supérieure pour les frais liés aux soins et aux EMS, ainsi que pour les frais médicaux et pour les personnes handicapées; la Confédération donne toutefois l'orientation générale.



Source: OFAS, propre représentation basée sur l'Union patronale suisse

compétences entre la Confédération et les cantons est constant et très complexe (cf. Figure 8). En particulier, il y a un imbroglio permanent entre activités de financement et de pilotage (gestion). Les cantons n'ont qu'une marge de manœuvre très réduite.

La situation est encore amplifiée par les tensions induites par les graves difficultés de financement des PC: en quinze ans, le coût du financement des PC a passé de 2,3 milliards de francs (en 2000) à 4,8 milliards (en 2015). Contrairement à d'autres assurances sociales, les PC sont financées exclusivement par l'impôt, et non par des cotisations d'assurés. Les dépenses des PC sont supportées à 62,5 % par la Confédération et à 37,5 % par les cantons.

Au final, les PC souffrent des problèmes usuels à toute tâche étatique exercée conjointement: ni la Confédération, ni les cantons n'assument une pleine responsabilité pour leurs décisions; les décisions conjointes sont lentes, ce qui ralentit les innovations et les corrections; le flou encourage une culture du reproche, dans lequel le politique peut toujours blâmer l'«autre».

La volonté de dégroupier les responsabilités pour les PC, afin d'attribuer des compétences claires, n'est pas nouvelle. Elle a été récemment reprise par la Conférence des gouvernements cantonaux. En tous les cas, une quasi-unanimité règne pour affirmer que le financement conjoint par la Confédération et par les cantons cumule tous les désavantages. Les scénarios de dégroupage sont variés, et aucun ne s'impose absolument (par exemple séparation entre les missions de protection du minimum vital, qui incomberaient à la Confédération, et de soins, prises en charge par les

Concernant les prestations complémentaires, une quasi-unanimité règne pour affirmer que le financement conjoint par la Confédération et par les cantons cumule tous les désavantages.

cantons ; ou responsabilité complète des PC à la Confédération ; ou inversement responsabilité complète des PC attribuée aux cantons). L'important est qu'une réforme soit mise en place, qui clarifiera l'organisation et les compétences des collectivités publiques pour les prestations complémentaires.

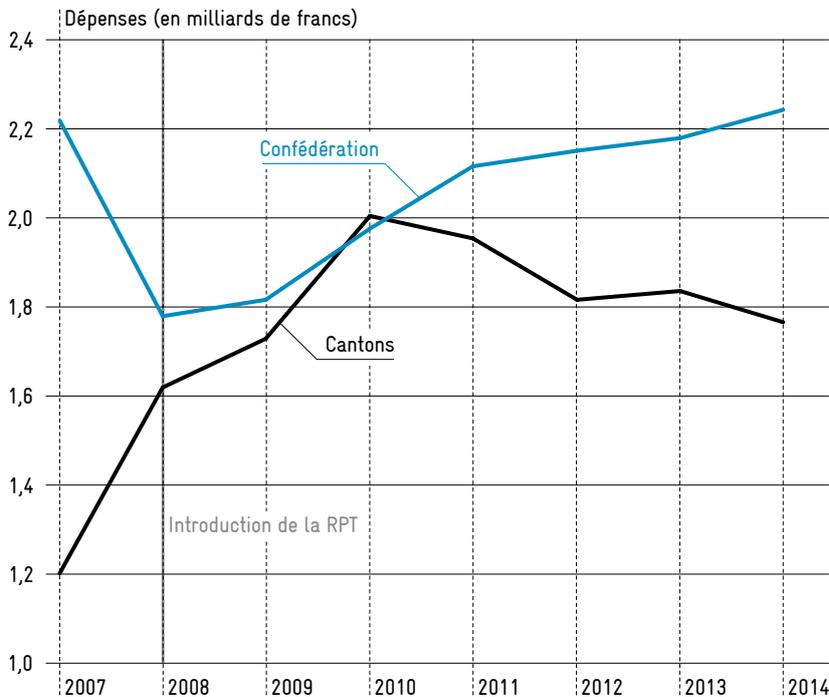
3.3_ Santé

Pour imposer une assurance-maladie obligatoire, comme l'a fait la Suisse avec la LAMal, il est nécessaire de prévoir, par subventionnement, des réductions de primes pour les plus bas revenus. Cet instrument s'appelle en Suisse la réduction individuelle des primes (RIP), souvent aussi appelé «subside». Entre 1996 et 2014, les dépenses pour les RIP ont connu une hausse de 173% (de 1,4 à plus de 4 milliards de francs). Durant cette même période, les RIP ont augmenté plus vite que les primes d'assurance-maladie (132%) et les coûts de la santé (90%). Les coûts des RIP sont partagés entre la Confédération et les cantons (cf. Figure 9).

Le partage du financement semble bien réglé. Dans le but de financer les RIP, la Confédération paie globalement aux cantons 7,5% des coûts bruts

Figure 9
Réduction des primes: la Confédération paie plus que les cantons

En 2010, la Confédération et les cantons ont pratiquement contribué dans la même mesure à la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie. Ce n'est plus le cas: en 2014, la Confédération a payé 2,24 milliards de francs, soit 27% de plus que les cantons.



Source: OFS

de l'assurance-maladie obligatoire pour les soins. La répartition entre cantons se fait proportionnellement à leur population et à leur nombre d'assurés. Les cantons fixent eux-mêmes les critères d'appréciation du droit cantonal aux subsides.

Une petite entorse au pur fédéralisme est l'obligation légale imposée par la Confédération de réduire d'au moins 50 % le montant des primes d'assurance-maladie pour les enfants et les jeunes en formation (pour les bas et moyens revenus). Politiquement, la tendance est à l'augmentation de ce type d'exigences et au règlement d'autres volets du financement des RIP au niveau fédéral. Ce serait pourtant l'inverse qu'il faudrait promouvoir, en transférant l'intégralité de la responsabilité des RIP aux cantons. Ceux-ci ont des pratiques de subsides très variés et différents, et sont en mesure de décider par eux-mêmes les procédures et modalités d'octroi des RIP.

3.4_ Transports

Le secteur des transports avait été exclu du champ d'études de la RPT en 2008. Il y a pourtant matière à mieux organiser la répartition des compétences en ce domaine.

Transports publics régionaux: infrastructure

De nombreux efforts ont été déployés pour tenter de définir les responsabilités de l'infrastructure ferroviaire selon des critères fonctionnels. Le plus évident serait l'attribution de la responsabilité pour l'infrastructure de base à la Confédération et celle des réseaux complémentaires aux cantons. C'est pourtant une autre solution qui a été retenue récemment par le Parlement pour le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Les cantons paient au FIF un montant forfaitaire annuel de 500 millions de francs, et la Confédération assure la planification complète de toute l'infrastructure ferroviaire en Suisse. En résultera-t-il pour autant une planification globale cohérente? Il est permis d'en douter.

Les cantons n'ont pas de droit de participation formel, même s'ils seront impliqués dans les projets déjà en phase préalable. Les cantons deviendront ainsi des demandeurs sans aucune responsabilité propre. Lorsque les Neuchâtelois ont accepté en 2016 un projet de RER entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, ils ont en réalité voté sur un projet qui n'est plus de la compétence du canton. Le vote doit être compris comme un mandat au gouvernement cantonal de négocier auprès de la Confédération le financement nécessaire au tunnel. La politique globale suisse de développement de l'infrastructure ferroviaire risque donc d'être l'addition de demandes et de compromis régionaux, plutôt que le fruit d'une réflexion cohérente et de responsabilités assumées.

Transports publics régionaux: exploitation

Des améliorations pourraient aussi être réalisées dans l'exploitation des transports publics en Suisse. Les transports longue distance sont assurés par les CFF, et le transport local (à l'intérieur des localités) est du ressort des cantons ou de leurs communes. En revanche, le transfert régional de personnes est encore une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. Le financement de ce type de transports publics régionaux est donc partagé, et les critères de financement par la Confédération sont complexes et dépendent de nombreux facteurs, par exemple la fonction de connexion (admise pour toute localité comptant au moins 100 habitants) ou encore la densité de population. En conséquence, le financement fédéral est très différent d'un canton à l'autre: ainsi le canton des Grisons ne couvre lui-même que 20 % du déficit de ses transports publics régionaux, alors que Bâle-Ville en assume 73 % (cf. Figure 10).

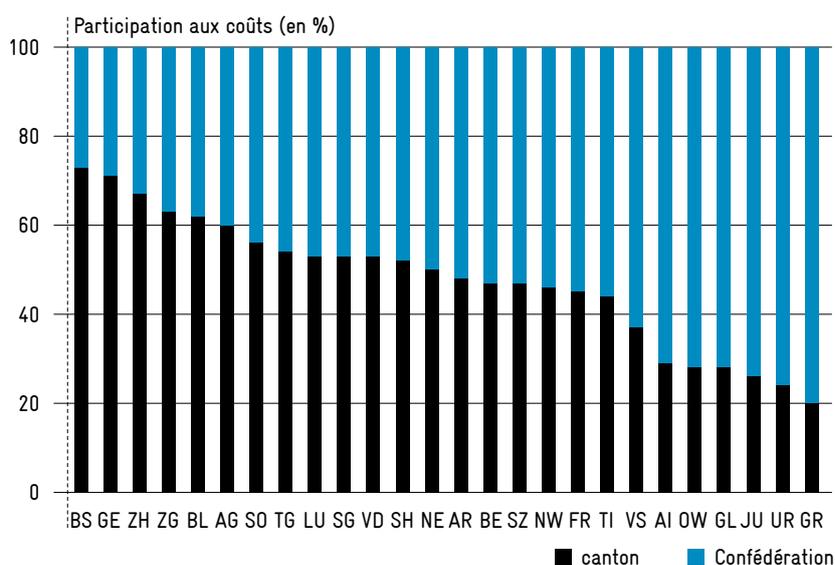
En application des principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité, il conviendrait de placer la responsabilité complète des transports publics régionaux en mains des cantons. Dans la situation actuelle, les cantons ne sont que des quémandeurs auprès de la Confédération, et les incitations économiques à exploiter une ligne sont erronées. Si cette clarification des compétences devait conduire à une augmentation asymétrique des coûts dans les cantons, il faudrait diminuer cette asymétrie par une adaptation de la compensation des charges (cf. Chapitre 4.1.).

En application des principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité, il conviendrait de placer la responsabilité complète des transports publics régionaux en mains des cantons.

Figure 10

Transports publics régionaux: la Confédération paie plus dans les cantons ruraux

Le graphique montre la part des déficits d'exploitation des transports régionaux prise en charge par la Confédération et par les cantons pour les années 2016 à 2019. La participation de la Confédération augmente dans les régions à faible densité de population. Les lignes les moins rentables sont fortement subventionnées par la Confédération.



Source: Annexe de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs

Construction des routes

La RPT a contribué à clarifier la situation en matière de routes : depuis 2008, les routes nationales sont du ressort exclusif de la Confédération. Depuis cette même date, la Confédération ne finance plus les routes cantonales (routes principales) par des financements spécifiques, mais par des montants forfaitaires versés aux cantons. Ces derniers conservent donc le poids et la responsabilité de la décision, et doivent assumer tous les coûts marginaux de leurs projets : le principe «qui paie commande» est ainsi mieux respecté qu'avant. Toutefois, une solution encore meilleure serait de supprimer purement et simplement les transferts entre collectivités publiques : la Confédération financerait seule les routes nationales, et les cantons seuls les routes cantonales, y compris celles qui sont définies comme principales.

3.5_ Autres domaines

L'enchevêtrement des compétences entre Confédération et cantons produit parfois des résultats étonnants. Ainsi, l'ordonnance fédérale sur la chasse prévoit-elle que la Confédération indemnise les cantons à 80 % pour les dégâts produits par les loups, les lynx, les ours ou les chacals dorés, mais seulement à 50 % pour les dégâts résultant des castors, des loutres et des aigles. Affaire de sympathie ou décision basée sur des critères fonctionnels? Au-delà de l'anecdote, le message est qu'il reste beaucoup à faire dans le dégroupage des tâches et l'attribution claire de responsabilités entre Confédération et cantons.

L'étude mentionne encore trois exemples concrets, dans des domaines variés.

Financement de la garde d'enfants extrafamiliale

La Confédération finance depuis 2008 un programme de soutien à la garde d'enfants extrafamiliale. Un projet est sur la table, qui propose de pérenniser cette subvention, initialement temporaire. L'organisation de la garde des enfants en dehors de la famille est clairement un domaine de compétences des cantons, et la Confédération n'a pas de base constitutionnelle pour agir en la matière. La création d'un soutien financier fédéral est un outil de contournement des règles du fédéralisme et de la répartition des compétences budgétaires.

Aéroports

Les aéroports sont des infrastructures d'importance nationale, dont la gestion et le développement requièrent bien souvent des accords internationaux. Le rôle important et la position historique des cantons de siège des grands aéroports suisses (principalement Genève et Zurich) ne sont pas forcément les garants d'une gestion optimale de cette infrastructure décisive pour le pays dans son ensemble. La Confédération semble être

une instance centrale mieux à même de maîtriser les différents intérêts à concilier.

Culture

La culture est principalement l'affaire des cantons. Le rôle de la Confédération y est assez restreint, ce que confirment les chiffres du financement culturel par les collectivités publiques en Suisse : en 2013, les dépenses publiques pour la culture se sont élevées à 2,72 milliards de francs, dont 11 % seulement par la Confédération, 38 % par les cantons et le solde par les communes. Pourtant, la Confédération a l'ambition de développer une politique culturelle nationale, alors que le terrain de la culture devrait être entièrement confié – pour ce qui concerne les collectivités publiques – aux cantons et aux communes. Il ne faut pas oublier de rappeler que l'engagement privé en faveur de la culture, notamment au travers des dépenses et subsides de nombreuses fondations, est près de quatre fois plus important que celui du secteur public.

La Confédération semble être une instance centrale mieux à même de maîtriser les différents intérêts à concilier pour des infrastructures d'importance nationale, telles que les aéroports.

4_ Souveraineté fiscale, concordats et centralisation insidieuse

4.1_ Décentraliser les compétences et la souveraineté fiscale

Les propositions de répartition des tâches proposées ci-dessus confient largement aux cantons la responsabilité complète de plusieurs domaines d'activité étatique. Ceci engendrerait évidemment des charges supplémentaires pour les cantons. La proposition d'Avenir Suisse est de lier ces transferts de compétences à un transfert automatique de la souveraineté fiscale qui s'y rapporte. Ceci rendrait ces réformes attractives, car les ressources pour les financer seraient ainsi assurées.

Le but d'une meilleure répartition des tâches est au final une réponse à la question: «Quelle collectivité est la mieux à même de réaliser une tâche publique à la satisfaction des citoyens?». On recherche systématiquement une forme de «value for tax money», soit l'optimisation de l'argent des impôts. Si une tâche étatique peut être mieux assumée par une autre collectivité publique, le transfert de charges qui en résulte devrait s'accompagner d'un transfert *automatique* des revenus fiscaux liés à cette activité. C'est bien ce caractère automatique qui est au cœur de la proposition. Ce transfert dépolitisé de la souveraineté fiscale est préférable à ce qui est régulièrement pratiqué actuellement lorsqu'une tâche est déléguée par la Confédération aux cantons, à savoir la transformation de paiements liés à des buts spécifiques en subsides forfaitaires.

Un exemple concret permet d'illustrer la proposition :

- Si les dépenses pour des charges transférées par la Confédération aux cantons sont de 5 milliards de francs, ceci représente l'équivalent de 18,9% des revenus de l'impôt fédéral direct (IFD). En pareil cas, la Confédération devrait être obligée de baisser les barèmes fiscaux de l'IFD de 18,9%.
- Les cantons devraient être libres de choisir leur politique financière. Mathématiquement, les 5 milliards représentent l'équivalent d'une augmentation des barèmes fiscaux cantonaux de 7,4%. Cette valeur devrait être définie comme référence, afin qu'une modification restant dans cette ampleur ne soit pas soumise au référendum cantonal (mais toute déviation devrait être approuvée en votation). Cette méthode de transfert a déjà été souvent pratiquée, notamment entre cantons et communes. Les cantons pourraient aussi choisir de ne pas reporter sur leurs contribuables l'entier de cette charge fiscale, ou alors de le faire tout en assumant des tâches autres (ou de manière plus productive) que celles qui ont été transférées.
- Comme l'IFD sur le revenu a une progressivité bien plus forte que les impôts cantonaux, le mécanisme de transfert de la souveraineté fiscale lié au transfert de tâches aurait un effet de redistribution moindre qu'

Si une tâche étatique peut être mieux assumée par une autre collectivité publique, le transfert de charges qui en résulte devrait s'accompagner d'un transfert automatique des revenus fiscaux liés à cette activité.

actuellement. Pour éviter ce résultat, la diminution en pourcentage des barèmes fiscaux de la Confédération pourrait être remplacée par une réduction fixe par habitant. Pour 3,6 millions de contribuables effectifs à l'IFD (2013), ceci représenterait une baisse d'impôts de 541 francs par contribuable. En procédant de la sorte, la décentralisation des tâches et de la souveraineté fiscale qui leur est liée rendrait le système fiscal global plus progressif.

Le mécanisme de transfert automatique de la souveraineté fiscale en cas de transfert de tâches entre collectivités publiques devrait être défini à l'avance, avant les transferts de charges. Il devrait reposer sur une base constitutionnelle et être précisé par loi et ordonnance.

4.2_ Le rôle des concordats

Le rôle et l'importance des concordats intercantonaux ne cesse d'augmenter (*p. ex. Harnos, concordat sur les hooligans, «Lehrplan 21»*). Il sera encore nécessaire pour régler la coordination entre cantons en cas de transfert de tâches et responsabilités de la Confédération vers les cantons. Pourtant, cet outil de coopération intercantonale suscite de vives critiques, car il induit un transfert de pouvoir des Parlements cantonaux vers les gouvernements des cantons.

Ce «déficit démocratique» pourrait être compensé par quelques ajustements: par exemple, la création d'un Parlement ad hoc (multicantonal) pour chaque concordat, ou l'organisation de votations populaires sur plusieurs communes formant une circonscription de vote unique pour les besoins du concordat. Le caractère du canton en tant que porteur de juridiction serait quelque peu émoussé, mais la participation démocratique y trouverait son compte. En revanche, les procédures de déclaration de force obligatoire de concordats intercantonaux (prévus par l'art. 48a Cst.) permettant d'obliger certains cantons à adhérer à un concordat ne sont pas satisfaisantes. En cas de blocage prolongé entre cantons, et si une réglementation uniforme semble nécessaire, mieux vaut clairement demander au peuple et aux cantons (en votation populaire) si une tâche doit être assumée par la Confédération, plutôt que de forcer un fédéralisme coopératif contre-productif.

Les concordats intercantonaux suscitent de vives critiques, car ils induisent un transfert de pouvoir des Parlements cantonaux vers les gouvernements des cantons.

4.3_ Les moteurs de la centralisation

Les moteurs de la centralisation sont nombreux, et pas uniquement liés à la globalisation ou à l'évolution technologique. De multiples facteurs contribuent à la renforcer: besoin politique de médiatisation plus facile à assouvir sur des sujets nationaux; pensée en silos; approche politique largement alimentée par les scandales et les émotions, plutôt que les réflexions à long terme ou encore transparence accrue qui permet la comparaison entre différents systèmes politiques, mais encourage superficiellement une homogénéité présentée comme une valeur en soi. Par ailleurs, lorsque les cantons ont des positions tranchées et différentes, le compromis

final aboutit souvent à des partages de tâches et de financement, pas toujours efficaces, mais à même de calmer les ardeurs des intervenants. Les cantons contribuent donc souvent eux-mêmes à ce mécanisme de centralisation (par exemple dans l'élaboration du Fonds d'infrastructure ferroviaire).

L'initiative populaire visant à modifier la Constitution fédérale, ce fleuron de la démocratie directe, a également par nature une propension à favoriser la centralisation, par transfert de tâches des cantons vers la Confédération.

Les mesures pour lutter contre ces tendances centralisatrices ne sont pas simples. L'une d'elles devrait être le relèvement du seuil du nombre de signatures exigé pour faire aboutir une initiative populaire. En proportion de l'augmentation de la population, ce seuil n'a pas cessé de baisser : les 100 000 signatures exigées ne représentent aujourd'hui plus que 1,9% du corps électoral (près de 8% à l'origine, en 1891).

Une clause d'intangibilité des principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité pourrait être inscrite dans la Constitution, comme c'est déjà le cas pour les règles impératives du droit international. Mais son application ne serait pas aisée, car il y aura toujours une part d'appréciation dans l'analyse ; et la perspective que chaque groupe d'intérêt promeuve ses propres intérêts en tentant de les rendre intangible dans la Constitution suffit pour rejeter l'idée.

Une autre idée est l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité au niveau fédéral, qui permettrait d'attaquer en justice les lois ou ordonnances fédérales ne respectant pas la Constitution. Mais cette mesure ne garantirait pas en tous les cas une protection contre la centralisation. Au contraire, elle pourrait parfois conduire à la centralisation de tâches au nom de l'application de la Constitution faite par le tribunal constitutionnel.

D'autres idées sont intéressantes (ainsi, le référendum financier), mais certaines présentent des désavantages importants :

- Les modifications de la Constitution transférant une compétence des cantons à la Confédération pourraient être soumises à l'approbation d'une majorité qualifiée des cantons (par exemple les 2/3). Mais la pondération du poids des cantons est déjà aujourd'hui sous pression, car elle distord considérablement la valeur des votes des citoyens. Son renforcement doit être exclu.
- Le seuil du référendum facultatif des cantons (actuellement : 8 cantons peuvent lancer un référendum contre une loi fédérale) pourrait être abaissé, par exemple à cinq. Mais cette mesure pourrait conduire à des blocages encore plus importants qu'actuellement pour des réformes importantes.

Au final, la meilleure protection contre la centralisation excessive est une bonne opération de «nettoyage» fédéral, permettant de mieux répartir les missions entre collectivités publiques. Une nouvelle réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches – une forme de RPT 2 – s'impose.

5 Conclusion : il faut une nouvelle réforme (RPT 2)

Le fédéralisme suisse est en meilleure forme que beaucoup d'autres, mais il est sous pression. Cette pression est permanente, car la Suisse semble beaucoup trop petite pour un Etat fédéral – avec ses 26 cantons et 2255 communes. De plus, cette pression augmente. Dans un monde globalisé, où l'importance des normes internationales va croissant, avec une grande mobilité des populations, où les zones d'habitation se définissent au-delà des territoires communaux, cantonaux, voire nationaux, on peut se demander si un fédéralisme aussi fragmenté à l'intérieur du pays a encore du sens ou s'il est encore utile. D'un autre côté, dans ce monde globalisé, ce sont souvent des solutions fédéralistes qui soutiennent l'acceptation de l'Etat par les citoyens. Un fédéralisme plus actif, et donc une politique plus proche des citoyens, auraient sans doute permis de limiter le développement de certains mouvements politiques populistes de par le monde.

Dans ce monde globalisé, ce sont souvent des solutions fédéralistes qui soutiennent l'acceptation de l'Etat par les citoyens.

La présente étude propose une nouvelle réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, en quelque sorte une RPT 2.

Ces dernières années, les esprits se sont surtout échauffés sur la péréquation financière au sens étroit. La raison principale en était l'augmentation des transferts financiers, malgré la réduction de la disparité de ressources entre les cantons. Le principal motif est le mauvais réglage de la définition du montant global affecté à la péréquation des ressources. Avenir Suisse propose un mécanisme de fixation du montant global fondé sur les disparités effectives, de manière à ce que la valeur-cible de 85% soit toujours exactement atteinte. De plus, il faut protéger la péréquation financière d'interventions risquant de diluer ses principes essentiels, qui sont de bons modèles en soi. Par exemple, il faut renoncer à l'introduction d'une contribution complémentaire dans le cadre de la RIE III, par laquelle les cantons faibles en potentiel de ressources recevraient la garantie du versement d'une contribution minimale nominale (et donc une valeur absolue, et non relative). De la même manière, des propositions liant les transferts à des conditions sont à rejeter.

Le besoin d'amélioration est plus grand pour la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Afin de ne pas compromettre les chances politiques du premier projet RPT, très substantiel, d'importants compromis de dégroupage des tâches conjointes ont été effectués, qui ont freiné la réalisation des objectifs fixés. Même le mi-chemin souvent choisi n'a pas pu éviter que l'intensité de l'imbrication Confédération-cantons et la centralisation augmentent constamment. Il manque très souvent la volonté de répartir de manière conséquente les compétences de décision et la responsabilité pour une tâche en respectant les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Au contraire, beaucoup d'énergie

et de ressources sont dédiées à la prise d'influence sur les conditions-cadres, avec le but de participer beaucoup et de payer le moins possible. Avenir Suisse considère qu'il existe un besoin de dégroupage dans le secteur de la formation, mais aussi pour les prestations complémentaires, les subsides à la réduction des primes d'assurance-maladie et dans les transports publics régionaux.

Propositions de réforme pour la revitalisation du fédéralisme

Les propositions de réforme d'Avenir Suisse pour une RPT 2 sont résumées dans le [Tableau 1](#). Les conséquences financières sont estimées et quantifiées. Les propositions de nouvelle répartition des tâches vont dans le sens d'un retour de compétences (ou d'une attribution de compétence unique) aux cantons, ce qui implique un large retrait de la Confédération du cofinancement des tâches concernées.

La charge financière résultant pour les cantons de cette nouvelle répartition des tâches doit être accompagnée d'un transfert parallèle et automatique de la souveraineté fiscale pour ces activités, de la Confédération aux cantons. Les règles du jeu d'un tel mécanisme de transfert de souveraineté fiscale devraient être précisément décrites aux niveaux de la Constitution, de la loi et des ordonnances d'application, afin d'éviter de stériles discussions politiques lors de futures répartitions de tâches.

La crainte des cantons d'être surchargés a jusqu'à maintenant favorisé la centralisation. Un tel mécanisme pourrait freiner cette évolution. De manière générale, on constate que de nombreuses centralisations ou imbrication de compétences ne naissent pas d'un besoin objectivement motivé, mais sont le résultat de la rencontre d'intérêts particuliers de différents acteurs politiques. Des mesures institutionnelles luttant contre des centralisations ainsi décidées ne sont pourtant pas faciles à définir. Il est donc d'autant plus important de convaincre les politiques et les citoyens des avantages d'un fédéralisme concurrentiel à petite échelle. C'est une mission qui exige de la pédagogie, car parfois, les avantages potentiels (la concurrence des idées, le contrôle de l'Etat par les citoyens) sont de nature dynamique et donc plus difficilement visibles; alors que les inconvénients potentiels (les coûts de coordination, l'absence d'effet d'échelle) sont de nature statique et donc plus faciles à observer.

Il pourrait aussi être utile de dissiper un malentendu souvent entretenu : le fédéralisme n'est pas en soi un principe démocratique. Il ne signifie pas que «chacun décide sur tout», mais il est – avec la démocratie semi-directe et l'Etat de droit – un élément d'équilibre des pouvoirs («checks and balances»), dans lequel chaque élément poursuit un but différent. Le fédéralisme a en quelque sorte un rôle de protection des minorités envers le principe démocratique. Le but du fédéralisme ne peut pas être que tous s'accordent à faire la même chose. Sa force est bien davantage dans le concours de solutions et chemins différents, en concurrence. Une attitude d'expérimentation ouverte («trial and error») et une tolérance à l'erreur

Le but du fédéralisme ne peut pas être que tous s'accordent à faire la même chose.

sont des éléments indispensables à la bonne marche du fédéralisme; ce n'est pas une partie gagnée d'avance dans un monde toujours plus réticent au risque et vivant dans l'illusion de la maîtrise totale. Pour que le fédéralisme puisse déployer toute sa force, il faut une certaine sérénité et une confiance fondamentale dans la capacité de solution des collectivités publiques locales; il s'agit de faire confiance à l'être humain lui-même.

Tableau 1

Plus de compétences pour les cantons

Le tableau présente les mesures proposées par Avenir Suisse pour une RPT 2. Elles sont quantifiées. Les baisses d'impôts rendues possibles au niveau fédéral par suite d'un transfert de compétences aux cantons sont estimées. Aucune estimation chiffrée n'a été faite pour les cantons, car il peut être admis que ces derniers utilisent leurs ressources fiscales de manière plus ciblée et qu'ainsi, ils ne seraient pas contraints d'adapter leur volume fiscal d'un montant équivalent à celui des baisses de charge fiscale au niveau de la Confédération.

Mesures de péréquation financière	Baisse de charges pour la Confédération* (en millions de francs)	
Dotation de la péréquation des ressources explicitement fixée en fonction du but de disposition minimale de 85%	(2017:481)	<i>(pas de transfert de charges sur les cantons, mais uniquement baisse pour la Confédération)</i>
Calcul du potentiel de ressources: pondération correcte de la base fiscale sur le bénéfice des personnes morales	-	
Pas de contribution complémentaire pour l'application de la RIE III	(180)	

* sur la base des dernières données disponibles

Mesures de répartition et dégroupage	Centralisation de la responsabilité de financement	Décentralisation de la responsabilité de financement	
Suppression de la part de 17% des cantons aux impôts fédéraux directs		3080	<i>Option</i>
Pas de participation de la Confédération à la formation obligatoire (sport et musique)		-	
La formation professionnelle devient une compétence exclusive des cantons		769	
Universités et hautes écoles spécialisées (financement et surveillance) sous la responsabilité unique des cantons		1146	
Dégroupage pour les PC garantissant le minimum vital: attribution complète soit à la Confédération, soit aux cantons	-859	1432	<i>Soit l'un, soit l'autre</i>
Réduction individuelle des primes d'assurance-maladie sous la responsabilité unique des cantons		2242	
Séparation de l'infrastructure ferroviaire entre un réseau de base entretenu par la Confédération et un réseau complémentaire entretenu par les cantons		460	
Exploitation du transport régional (trafic, couverture des déficits) sous la responsabilité unique des cantons (actuellement Confédération-cantons 50-50)		920	
Suppression de la contribution financière de la Confédération aux routes cantonales		40	
Suppression de la contribution financière des cantons pour le réseau des routes nationales	-60		
Pas de programme d'impulsion supplémentaire de la Confédération pour la garde d'enfants extrafamiliale		20	
Promotion de la culture uniquement par les cantons et les communes		299	
Compétences accrues de la Confédération pour les aéroports		-	

Solde des transferts de charges	En millions de francs
sans suppression de la part des cantons aux impôts directs de la Confédération	4977 - 7268
avec suppression de la part des cantons aux impôts directs de la Confédération	8057 - 10348

Transfert fiscal nécessaire pour la neutralité budgétaire	CHF/contribuable	En %
Baisse de l'impôt fédéral direct	(seulement impôts sur le revenu)	
sans suppression de la part des cantons aux impôts directs de la Confédération	539 - 787	18,8 - 27,5
avec suppression de la part des cantons aux impôts directs de la Confédération	872 - 1121	30,5 - 39,1

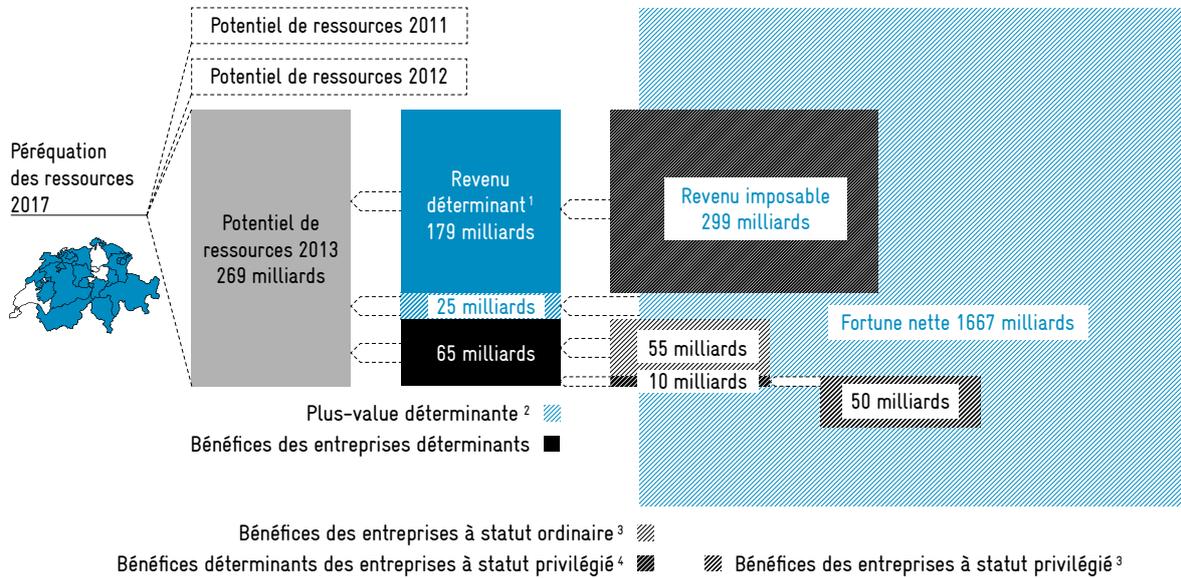
Baisse de l'impôt fédéral sur le revenu d'un montant absolu par contribuable (et baisse des autres impôts fédéraux directs d'un taux de pourcentage fixe)

Baisse des tous les impôts fédéraux directs d'un taux de pourcentage fixe

Source: propres recherches

Figure A

Le calcul du potentiel de ressources dans la péréquation financière



¹ Ne compte comme revenu déterminant que la part du revenu au-delà du montant exempt d'impôts au niveau fédéral.

² Correspond à la fortune nette multipliée par la composante de plus-value estimée du rendement de la fortune (actuellement 1,5%).

³ Bénéfice net après déduction des revenus nets des participations.

⁴ Les bénéfices des entreprises à statut privilégié sont convertis en «bénéfices déterminants», afin d'être comparables en potentiel aux bénéfices des entreprises à statut ordinaire.

Source : propre représentation sur la base de l'Administration fédérale des finances 2016

avenir suisse

Genève

9, rue du Prince
1204 Genève
Tel +41 22 749 11 00

Zurich

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
Tel +41 44 445 90 00
Fax +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch