

Note d'allocution

Note d'allocution du président de la CdC

Conférence nationale sur le fédéralisme, 26-27 octobre 2017, Montreux

Madame, Monsieur,

Le Rapport global sur la compétitivité 2017–2018 publié par le WEF classe la Suisse parmi les pays les plus compétitifs du monde, pour la neuvième année consécutive. Le World Competitiveness Yearbook 2017 de l'IMD la place au second rang, juste derrière Hongkong.

Ce succès économique, la Suisse le doit en bonne partie à sa structure fédérale. Lorsque le fédéralisme laisse suffisamment d'autonomie aux cantons, les finances publiques, la croissance et la stabilité s'en portent mieux, tandis que la répartition des revenus est plus équitable. Telle est la conclusion d'une étude menée par les professeurs Feld et Schaltegger à l'occasion des 50 ans de la Fondation ch.

Fruit d'un long processus historique qui a permis d'édifier le pays de bas en haut, notre État fédéral se distingue par la grande autonomie dont jouissent les entités qui le constituent. Autre trait marquant : l'autonomie des cantons et des communes dans l'accomplissement de leurs tâches et dans la gestion de leurs finances encourage une saine concurrence dans le but d'offrir les meilleures prestations possibles. Des limites sont néanmoins imposées à ce modèle : elles ont pour nom péréquation financière entre la Confédération et les cantons et harmonisation fiscale. En d'autres termes, concurrence et solidarité doivent s'équilibrer au sein de l'État fédéral.

Péréquation financière nationale

En Suisse, les cantons se montrent solidaires les uns envers les autres pour le bien de tous. La péréquation financière en est la preuve éclatante, puisque les mieux lotis soutiennent les moins bien lotis. En acceptant la péréquation financière nationale (RPT) à une large majorité, en 2004, les citoyens ont approuvé un projet qui contribue à réduire les disparités financières entre cantons en même temps qu'il constitue un préalable essentiel pour une saine concurrence entre eux. Il faut le rappeler : même si nous vivons dans un petit pays, les différences structurelles entre cantons sont considérables.

Après avoir pris connaissance des deux premiers rapports sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, les cantons ont estimé que la RPT avait dans l'ensemble fait ses preuves. Ils ont néanmoins admis qu'elle pouvait être optimisée, parce que la répartition des ressources telle que nous la connaissons ne réagit pas de manière adéquate à l'évolution des disparités de capacité financière mesurées sur la base du potentiel de ressources des cantons. En principe, le montant compensatoire devrait globalement augmenter ou diminuer du moment que les disparités entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources augmentent ou diminuent. Or, le système actuel ne suit pas cette logique, parce qu'il ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des disparités de capacité financière des cantons et du besoin de péréquation.

En 2015, la dotation de la péréquation des ressources a donné lieu à d'intenses débats aux Chambres fédérales, mettant la répartition financière à rude épreuve. La CdC a réagi en instituant, à l'automne 2015, un groupe

de travail politique des cantons chargé d'optimiser la péréquation financière. Dans son rapport final du 15 décembre 2016, le groupe en question propose d'adapter les règles de dotation de la péréquation des ressources. Le critère de pilotage serait une dotation minimale de 86,5 % de la moyenne suisse, fixée légalement et garantie au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible. Le montant compensatoire serait alors calculé chaque année en fonction de cette valeur. Une période transitoire de trois ans est prévue pour atténuer les effets du passage au nouveau système.

Au printemps, la CdC a accepté cette proposition d'optimisation de la péréquation financière en tant que paramètres de référence d'un paquet global. Il est proposé au Conseil fédéral de tenir compte de ces éléments pour entamer une révision de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges. Les cantons suggèrent un concept qui tienne compte des intérêts de chacun d'entre eux. Ils ont trouvé un terrain d'entente, conscients de leurs responsabilités et convaincus que le fédéralisme doit reposer sur les principes de subsidiarité et de solidarité. La concurrence fiscale a besoin d'être encadrée, mais cela suppose que la péréquation financière fonctionne. Les différents instruments doivent être acceptés de tous, car la solidarité ne peut pas être à sens unique. Les cantons comptent maintenant concrétiser le projet d'optimisation avec le concours de la Confédération.

Le paquet global est jugé pertinent par le Conseil fédéral, qui souhaite entrer en matière. Dans son prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière à l'intention des Chambres fédérales, il entend reprendre le critère de pilotage, proposé par la CdC, qui prévoit une dotation minimale de 86,5 % de la moyenne suisse, fixée légalement. Le Conseil fédéral est prêt par ailleurs à discuter des fonds fédéraux ainsi libérés. La décision du Conseil fédéral va dans la bonne direction. Les cantons estiment que cet allègement financier dont bénéficie la Confédération leur revient intégralement, au nom de la cohésion nationale. La Confédération doit tenir compte des dispositions de la Constitution, qui prévoient qu'elle laisse aux cantons des sources de financement suffisantes pour accomplir leurs tâches.

Les cantons ont réussi une entreprise qui s'annonçait difficile, tant les positions des uns et des autres étaient différentes en 2015. Ce succès traduit leur volonté de conforter la péréquation financière ces prochaines années. Qui dit fédéralisme dit respect mutuel entre les cantons, la preuve en est faite une fois encore. Les décisions prises par la CdC confirment que la solidarité entre les cantons est réelle : les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources sont tombés d'accord sur une série de paramètres qui devraient permettre d'optimiser la péréquation financière nationale et de l'améliorer d'un commun accord. La cohésion nationale en sort gagnante, c'est certain.

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est une question étroitement liée à la péréquation financière. En effet, les cantons doivent disposer de suffisamment de moyens pour accomplir leurs tâches. Par ailleurs, la péréquation financière est une condition nécessaire pour contrer la pression centralisatrice.

Au-delà d'une nouvelle forme de péréquation financière, la réforme de la RPT comprenait le désenchevêtrement à large échelle des tâches et des financements dans le but de renforcer le rôle de la Confédération et celui des cantons. Dans le même temps, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été inscrits dans la Constitution. Malgré tous ces efforts, on voit apparaître de nouvelles imbrications et de nouveaux financements conjoints ; cette tendance est confirmée par des études récentes, en particulier dans les secteurs où les coûts sont élevés, comme la santé ou la sécurité sociale.

Le problème tient principalement au fait que les principes consacrés par la Constitution grâce à la RPT et qui président à l'attribution et à l'accomplissement des tâches publiques ne sont pas suffisamment pris en considération dans la vie politique quotidienne. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscales sont certes toujours prévalents, mais il arrive de plus en plus souvent qu'ils soient ignorés lors de la mise en place des réglementations et qu'on laisse aux cantons le soin de se débrouiller avec les conséquences sur le personnel et les finances. On déplore aussi une justiciabilité insuffisante, qui rend difficile l'application pratique des principes de la RPT.

Prenons l'exemple de la participation des cantons au financement du secteur ambulatoire, sans possibilité de pilotage (dit financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires EFAS). Pour les cantons, il s'agit d'une question centrale. Selon l'Administration fédérale des finances, la quote-part des dépenses de santé se monte à 0,4 % du budget fédéral, alors qu'elle est de 14 % pour les cantons. Il ne faut pas permettre à la Confédération de réglementer davantage ce domaine aux frais des cantons. Aujourd'hui déjà, les cantons s'imposent des mesures de rigueur afin de pouvoir financer les indemnités en faveur des prestations hospitalières stationnaires qui, rappelons-le, sont difficilement contrôlables et en croissance perpétuelle, et qu'ils doivent supporter à raison de 55 % en vertu du nouveau financement hospitalier. On comprend que les gouvernements accordent une telle importance à ces questions.

C'est une des raisons qui explique que la répartition des charges entre les différents échelons institutionnels a joué en défaveur des cantons ces dernières années. Dans la foulée de l'introduction de la RPT, en 2008, et abstraction faite des nouvelles tâches qui leur ont été attribuées alors, les cantons ont vu se multiplier les transferts de charges financières dans des secteurs à coûts élevés, ouvrant parfois des brèches difficiles à colmater. Dans le social et la santé, les coûts annuels supplémentaires à la charge des cantons atteignent 2,7 milliards de francs.

Les cantons sont résolus à remettre la répartition des tâches à l'agenda politique. Le désenchevêtrement des tâches et des financements engagé lors de la RPT était un premier pas dans la bonne direction, il n'y a pas lieu de relâcher les efforts. Pour bien fonctionner, un État fédéral doit délimiter clairement les attributions et les tâches entre les différents échelons institutionnels, et établir leur financement. Une définition précise des responsabilités se traduit par un pilotage plus performant et permet d'accomplir les tâches publiques avec efficacité et dans la transparence. Une séparation stricte des tâches fait plus que renforcer la position des cantons au sein de l'État fédéral : elle augmente la capacité d'action des deux échelons institutionnels. Il faudrait revenir à ce principe : regrouper dans un même paquet plusieurs domaines de tâches, sur la base d'un bilan global équilibré. Un désenchevêtrement au cas par cas n'est pas une approche adéquate, car elle débouche sur des discussions stériles entre les différents échelons institutionnels.

Regard sur l'avenir

La hausse des coûts dans le social et la santé a pour origine principale l'évolution démographique. L'espérance de vie se prolonge dans nos pays, quand bien même les régions prospères peuvent encore atténuer le vieillissement de leur population en attirant une main-d'œuvre jeune.

La Suisse n'a rien à envier aux pays européens. Selon l'étude « Europas demografische Zukunft » du Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2017), notre pays est même très bien paré pour l'avenir. Ses régions figurent toutes en tête de classement : structure démographique relativement stable, création de valeur et taux d'occupation élevés, bon niveau de formation. Les disparités peu marquées au sein du pays tiennent essentiellement à la structure fédérale très accentuée de la Suisse, chaque niveau institutionnel étant responsable de l'organisation et du développement de son espace de vie en société, en vertu du principe de subsidiarité.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) prévoit que la population augmentera pratiquement dans tous les cantons ces 30 prochaines années. Cette évolution s'accompagnera d'une forte progression du nombre de retraités, mais différenciée au niveau des régions ; ce phénomène requiert toute notre attention.

Le développement démographique influencera les finances publiques à long terme, en particulier celles des cantons et des communes, à double titre : l'effet d'une baisse conjointe du nombre d'actifs et de la productivité du travail ralentira la croissance du produit intérieur brut (PIB) et des recettes publiques. En même temps, les coûts de la vieillesse et de la santé deviendront toujours plus lourds pour les cantons et les communes, parce que corrélés à l'évolution démographique.

Une étude publiée en 2017 par la Haute école de Lucerne s'est penchée sur les perspectives à long terme des finances publiques compte tenu de l'évolution démographique attendue dans les cantons de Suisse orientale. Il en ressort que dans quelques dizaines d'années, les déficits de financement des cantons et des communes concernés et leurs dettes brutes par rapport au PIB se creuseront davantage que ceux de l'ensemble des cantons et des communes, parce que le vieillissement de la population sera particulièrement marqué en Suisse orientale, selon l'OFS.

De nombreux cantons et bien des communes devraient donc connaître une situation financière sensiblement plus difficile à partir de 2030, tandis que les disparités induites par une évolution démographique discordante en raison de la concentration spatiale des activités économiques s'accentueront. Ensemble, ces deux tendances pourraient avoir un effet explosif et provoquer de sérieuses tensions dans le pays.

Étant donné cette évolution, il faut s'attendre à ce que la péréquation financière Confédération - cantons joue à l'avenir un rôle plus important encore qu'aujourd'hui. Mais les débats en cours sur son optimisation montrent clairement que l'équilibre entre concurrence et solidarité reste précaire. La Suisse ne peut pas se permettre une dislocation de ses régions, à l'instar de ce qui se passe dans les pays voisins. Le dépeuplement rural est une préoccupation majeure dans de nombreux États européens ; il doit être combattu par des paiements de transfert massifs. La Suisse a donc raison de faire usage de ses instruments éprouvés afin d'éviter une dérive. C'est la meilleure solution, sur le plan social aussi bien qu'économique.

La Suisse doit engager des mesures à tous les échelons si elle compte se maintenir en tête des classements. Avec l'aide des cantons, la Confédération doit mettre à jour les instruments de compensation déployés à l'échelle nationale (péréquation financière, assurances sociales, impôt fédéral direct). Vue sous cet angle, l'évolution démographique peut se révéler une chance de lancer des réformes longtemps attendues.

Je suis confiant dans la capacité de notre pays à façonner son avenir. Le fédéralisme nous a jusqu'ici très bien réussi : faisons en sorte que cela continue et maintenons-le en bonne santé.