

Le point de vue des cantons 4/2021 : En ligne de mire

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges a fait ses preuves

Les cantons tirent un bilan positif et entendent se pencher plus avant sur la couverture des coûts et la participation aux décisions.

Faute d'université dans leur canton, les Valaisan·nes se tournent vers Lausanne, Berne ou une autre ville pour suivre des études. Ces hautes écoles étant financées par le canton d'accueil, le Valais participe aux coûts supportés par Vaud ou Berne. Et puisqu'il ouvre les cordons de la bourse, il a aussi son mot à dire. Voici, sommairement, comment fonctionne la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, instaurée en 2008 lors de la réforme RPT. Selon un sondage mené par la CdC, les cantons en tirent un bilan globalement positif. Il s'agit désormais de se pencher plus avant sur l'application de cet instrument.

La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a été l'un des grands chantiers de ce début de siècle. Un bilan est régulièrement tiré dans des rapports d'évaluation de l'efficacité. On évoque souvent la péréquation qui vise à réduire les disparités cantonales en matière de potentiel de ressources et à compenser les coûts liés à certaines charges structurelles. Ces mécanismes viennent d'être améliorés, sous l'impulsion de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges mérite aussi d'être analysée dans le détail, ne serait-ce que parce que 2,76 milliards de francs sont transférés à ce titre entre les cantons chaque année.

Bilan globalement positif

La CdC a mené une enquête auprès des cantons, qui tirent un bilan globalement positif. La majorité estime que la solidarité entre cantons ainsi que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale (voir encadré) sortent renforcés de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Cet instrument est jugé approprié pour relever les défis à une échelle suprarégionale. Il permet aux cantons de s'acquitter de tâches de manière économique et en fonction des besoins, d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'offre et de favoriser la coordination.

Les cantons sont plus critiques en ce qui concerne le respect des principes guidant la collaboration assortie d'une compensation. Certains domaines sont pointés du doigt.

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges s'est développée de manière différente selon les domaines. Les hautes écoles cantonales sont le principal secteur concerné. Les cantons recourent aussi à cet instrument pour l'exécution des peines et des mesures, les institutions culturelles d'importance suprarégionale ou les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

D'autres domaines – comme les transports en agglomération ou la médecine de pointe et les cliniques spécialisées – sont soumis à une réglementation différente. Idem de l'instruction publique : l'accord intercantonal le plus important, le concordat HarmoS, ne prévoit pas de compensation des charges et plusieurs accords régionaux réglementent l'accès aux écoles extra-cantonales, y compris au chapitre des frais. Dans certains secteurs, par ex. en matière de gestion des déchets ou d'épuration des eaux usées, il n'y a pratiquement pas d'accords entre cantons, car la compétence pour agir relève généralement des communes.

Analyses détaillées

Plusieurs questions doivent être approfondies. Il s'agit notamment de savoir si les charges d'un canton sont compensées à leur juste prix (coûts réels) et si le canton versant des contributions a vraiment son mot à dire dans la gestion des prestations. Une analyse détaillée permettra d'y voir plus clair et d'engager des discussions politiques en vue d'une possible optimisation du système.

Une étude, mandatée par la CdC et l'Administration fédérale des finances, contribuera à se faire une idée plus précise de la couverture des coûts effectifs. Les résultats aideront, si nécessaire, à préciser les dispositions sur la fixation des montants compensatoires. Une deuxième enquête se penchera quant à elle sur l'application concrète des droits de participation.

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, un instrument de cofinancement et de codécision

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est nécessaire car les territoires cantonaux coïncident de moins en moins avec les espaces dans lesquels sont fournis certains services publics. Il n'est pas rare que la population d'un canton se tourne vers un autre canton pour obtenir une prestation. La collectivité qui la propose ne voit alors pas toutes ses charges couvertes.

Un système de compensation compatible avec la structure fédérale de la Suisse a été mis sur pied. Il permet d'éviter aussi bien une centralisation plus forte que des réformes territoriales. La collaboration a été pensée pour répondre aux principes de subsidiarité (*une action publique doit être menée par la plus petite entité capable de l'assumer*) et d'équivalence fiscale (*la collectivité qui bénéficie d'une prestation de l'État doit en assumer les coûts et peut en arrêter les modalités*).

Les cantons qui recourent à un service proposé dans un autre canton doivent donc le cofinancer ; en contrepartie, ils se voient accorder des droits de participation aux décisions. Les modalités sont régies par la Constitution fédérale à ses articles 48 et 48a, par la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges et par un accord-cadre intercantonal.

Neuf domaines de collaboration sont mentionnés à l'art. 48a Cst. : exécution des peines et des mesures, instruction publique, hautes écoles cantonales, institutions culturelles d'importance suprarégionale, gestion des déchets, épuration des eaux usées, transports en agglomération, médecine de pointe et cliniques spécialisées, institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Sur demande des cantons, les Chambres fédérales peuvent déclarer la coopération obligatoire. Cet instrument de dernier recours n'a toutefois pas été utilisé à ce jour.

Pas moins de 2,76 milliards de francs sont transférés au titre des domaines mentionnés à l'art. 48a Cst., soit quelque 3 % des dépenses totales des cantons (chiffres de 2019). Les hautes écoles spécialisées constituent le volume le plus important avec environ 1,1 milliard, suivies par les universités avec 809 millions. Les autres domaines d'activité représentent 773 millions, dont 30 millions pour les institutions pour personnes handicapées, 7 millions pour les institutions culturelles et 8 millions pour l'exécution des peines et mesures.