

Rapport

Examen de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges : évaluation des résultats de l'enquête

Assemblée plénière du 17 décembre 2021

Sommaire

Résumé	3
2. Introduction.....	5
2.1. Contexte et objectif.....	5
2.2. Bases institutionnelles et légales ; objectifs de la collaboration intercantonale	6
2.3. Suite de la procédure	6
3. Résultats de l'enquête	7
3.1. Partie générale	7
3.2. Évaluation des conventions intercantionales dans les domaines prévus à l'article 48a Cst.	10
4. Synthèse des résultats	18
4.1. Évaluation de la réalisation des objectifs.....	18
4.2. Évaluation du respect des principes.....	18
4.3. Taux de couverture des coûts de la compensation intercantonale des charges.....	20
5. Conclusions et recommandations pour la suite de la procédure	21
5.1. Critères de l'indemnité (art. 28, ACI)	21
5.2. Droits de participation aux décisions (articles 12 et 22, ACI)	21
5.3. Mise à jour des conventions relevant de l'ancienne législation	22
5.4. Cadre défini par le droit fédéral	22
5.5. Points de discussion spécifiques à certains domaines de tâches ou conventions	22
6. Appréciation du groupe technique chargé du rapport d'évaluation	23

Résumé

Contexte

Dans leur prise de position concernant le rapport sur l'évaluation de l'efficacité pour la période 2016–2019, les cantons ont demandé un examen des principes de la collaboration intercantonale et de la réalisation des objectifs visés pour envisager des mesures d'optimisation. Une requête qui a été intégrée à l'automne 2020 au mandat de l'organe de pilotage politique de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Au premier semestre 2021, le Secrétariat général de la CdC (SG CdC) a effectué une enquête auprès des cantons.

Renforcement de la solidarité, de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale

L'enquête menée auprès des cantons et des conférences intercantionales révèle une image positive de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, une majorité estimant que la réalisation des objectifs peut être qualifiée de bonne (renforcement de la solidarité intercantonale, de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale). Le dispositif permet d'accomplir les tâches de manière rationnelle et adéquate, de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer la qualité de l'offre, ou encore de favoriser la coordination des prestations proposées, de même que la répartition du travail entre les cantons.

L'avis des cantons sur le respect des principes de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) est lui aussi majoritairement positif : la collaboration intercantonale est aménagée de telle sorte que les bénéficiaires des prestations en assument également les coûts et prennent les décisions y relatives. Pour fixer les indemnités, le calcul tient compte des coûts globaux moyens et les indemnités elles-mêmes se fondent sur un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible ; par ailleurs, les droits de participation sont suffisamment pris en compte, de même que les avantages et désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations.

Incertitudes concernant le montant des indemnités et l'aménagement des droits de participation

En revanche, une forte majorité émet un avis négatif sur le respect des principes dans certains domaines de tâches. Cela concerne avant tout la question de l'équivalence fiscale, et par conséquent le montant des indemnités et l'aménagement des droits de participation. D'aucuns regrettent que les coûts ne soient pas intégralement remboursés, que les droits de participation ne soient pas suffisants et qu'il n'y ait pas d'obligation de collaborer. À noter qu'aucune tendance nette ne se dégage entre les cantons sites et les acquéreurs de prestations.

Les cantons ont été priés de faire une estimation du taux de couverture de la compensation intercantonale des charges pour chaque domaine de tâches. Cette question importante au regard de l'équivalence fiscale ne peut pas être estimée de manière concluante, les réponses n'étant pas représentatives.

Analyses approfondies de deux domaines

Sur la base du présent rapport et de l'appréciation des représentants cantonaux du groupe technique chargé du rapport d'évaluation, l'organe de pilotage politique s'est prononcé en faveur d'analyses approfondies dans les domaines suivants :

- *Fixation des indemnités (art. 28 ACI)* : l'enquête a permis de relever plusieurs incertitudes. Afin de déterminer l'état d'avancement de la mise en œuvre et les réformes qu'il conviendrait éventuellement de mener, il faudrait avoir une idée plus précise du taux de couverture des coûts et réaliser une évaluation économique des avantages et désavantages de site. Se poserait également la question de l'avancement de la mise en œuvre du calcul transparent et compréhensible des coûts et des prestations.
- *Droits de participation (art. 12 et 22 ACI)* : il ressort de l'enquête que les droits de participation aux décisions suscitent des incertitudes sur le plan opérationnel aussi bien que des mécontentements d'ordre politique tant pour les cantons sites que pour les acquéreurs de prestations.

1. Introduction

1.1. Contexte et objectif

L'art. 18 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) énonce que les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doivent être présentés dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. L'art. 2 de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI, annexe 3) précise que la CdC est tenue de publier tous les quatre ans un compte rendu sur l'application des principes de la collaboration intercantonale.

Dans leur prise de position du 28 juin 2018 concernant le rapport sur l'évaluation de l'efficacité pour la période 2016–2019, les cantons ont estimé qu'il ne suffisait pas de fournir un résumé des conventions, mais qu'il faudrait y ajouter une analyse de la mise en œuvre qualitative et quantitative des objectifs visés initialement par la réforme de la péréquation financière ainsi que de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), afin d'éviter les effets d'externalités territoriales (*spillover*) et les comportements de passager clandestin. Ils ont donc demandé une évaluation des principes de la collaboration intercantonale et de la réalisation des objectifs visés pour envisager des mesures d'optimisation. Une requête qui a été intégrée au mandat de l'organe de pilotage politique à l'automne 2020.

Le Secrétariat général de la CdC (SG CdC) a ensuite effectué une enquête auprès des cantons sur la base d'un questionnaire (annexe 1) mis au point avec l'Administration fédérale des finances (AFF), puis validé par le Bureau de la CdC, par la Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo) et par le groupe de travail « Mise en œuvre du droit fédéral ». Le questionnaire comprend une partie sur la collaboration intercantonale en général et une autre sur les neuf domaines de tâches¹ cités à l'article 48a de la Constitution fédérale (Cst.).

Entre le 29 mars et le 30 juin 2021, les cantons ont été invités à se prononcer via leurs chancelleries d'État, les conférences des directeurs intercantionales et les conférences gouvernementales régionales. Tous les cantons ainsi qu'une conférence régionale ont répondu dans les délais. Le présent rapport repose sur leurs prises de position. Étant donné que tous les cantons ont participé à l'enquête et qu'une seule conférence y a répondu, il est également tenu compte dans le présent rapport des réponses de cette dernière.

¹ Exécution des peines et mesures, instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4, Cst., 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.

1.2. Bases institutionnelles et légales ; objectifs de la collaboration inter-cantonale

La RPT dans son ensemble vise à donner une meilleure assise juridique et institutionnelle à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, dont l'objectif est de fournir des prestations publiques de qualité et de manière efficace, susceptibles de constituer une alternative à la centralisation et aux réformes territoriales.² L'idée est que les cantons qui recourent à des prestations fournies par d'autres cantons dans les domaines de tâches prévus à l'art. 48a Cst. les indemnisent correctement. Selon l'équivalence fiscale – les bénéficiaires de prestations en assument les coûts et prennent les décisions –, ceux qui acquièrent une prestation bénéficient en retour de droits de codécision et de participation. Ainsi, l'Assemblée fédérale a la possibilité d'exiger des cantons qu'ils collaborent dans les domaines cités à l'art. 48a Cst., si des cantons parties à la convention en font la demande. À noter que cela n'a encore jamais été le cas. La collaboration inter-cantonale repose sur l'art. 48a Cst., mais aussi sur les articles 10 à 17 PFCC et sur l'ACI, qui en définit les principes et procédures. Le SG CdC gère la liste des conventions intercantionales (annexe 2), qu'il actualise régulièrement avec les conférences des directeurs.

1.3. Suite de la procédure

Le présent rapport propose une appréciation de l'enquête à l'intention de l'organe de pilotage politique Péréquation financière et des cantons. Il contient toute une série de propositions de sujets et de questions à approfondir. Celles-ci seront évaluées par le groupe technique chargé du rapport d'évaluation. L'organe de pilotage politique décidera de la suite de la procédure sur la base des recommandations dudit groupe. Une prochaine étape pourra consister en la formulation de mandats d'études, sachant que le processus pourrait être encadré par le groupe technique chargé du rapport d'évaluation. Une synthèse du présent rapport sera intégrée au 4^e rapport sur l'évaluation de l'efficacité, après adoption par l'Assemblée plénière CdC.

² Le message RPT de 2001 contient trois objectifs : (1.) éviter les effets d'externalités territoriales et les comportements de passager clandestin (*free rider*) afin d'améliorer la fourniture de prestations et de respecter l'équivalence fiscale ; (2.) permettre des économies d'échelle en améliorant l'efficacité ; (3.) prévenir un développement exagéré de la centralisation. L'article 11 PFCC définit les objectifs de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges comme suit : (1.) garantir une offre minimale de services à la collectivité ; (2.) exécuter des tâches cantonales collectivement et de manière rationnelle ; (3.) compenser de manière équitable les coûts des services profitant à plusieurs cantons en assurant aux cantons concernés une participation adéquate aux décisions et à la mise en œuvre.

2. Résultats de l'enquête

Voici la présentation des résultats de l'enquête, question par question (annexe 1).

2.1. Partie générale

Dans la première partie du questionnaire, il a été demandé aux cantons de donner une appréciation générale de la réalisation des objectifs visés, des possibilités de développement et d'amélioration de la collaboration intercantonale, de la mise en œuvre et de l'applicabilité des principes qui la sous-tendent et des stratégies mises en place pour relever les défis liés aux espaces fonctionnels. Cette partie se composait de deux questions fermées et de trois ouvertes. Il était également possible d'ajouter des commentaires.

2.1.1. Évaluation générale

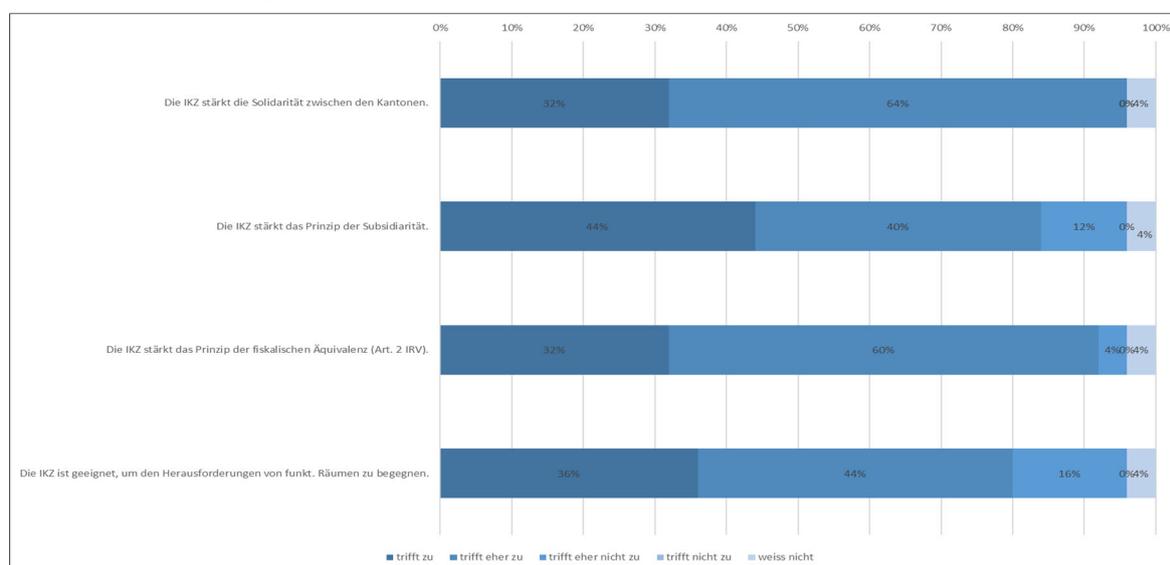


Fig. 1 : Évaluation générale de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Source : Enquête en ligne CdC (2021) : question 1a

25 cantons ont répondu à la question fermée sur l'évaluation de la collaboration intercantonale. Une forte majorité des répondants ont un avis (très) positif sur la collaboration intercantonale. La quasi-totalité est d'accord avec l'affirmation selon laquelle la solidarité entre les cantons et le principe de l'équivalence fiscale sont (plutôt) renforcés par la collaboration intercantonale. Une forte majorité est (plutôt) d'accord avec le fait que le principe de la subsidiarité est renforcé et que la collaboration intercantonale permet de relever les défis liés aux espaces fonctionnels (par ex. éviter les externalités (*spillover*) et les comportements de passager clandestin).

Un canton précise que si la collaboration intercantonale renforce le principe de la subsidiarité, elle restreint les droits de participation indissociables de la démocratie directe, au détriment des possibilités offertes par ce dis-

positif. Un canton identifie un risque de centralisation poussée des prestations et une conférence gouvernementale régionale ajoute que l'obligation de collaborer entre cantons est le seul moyen de lutter efficacement contre les comportements de passager clandestin.

2.1.2. Mise en œuvre et applicabilité des principes

Les cantons et les conférences intercantionales ont été invités à répondre à une question ouverte sur la mise en œuvre et l'applicabilité des principes de la collaboration intercantonale (articles 1–4). 21 cantons se sont prononcés. Les réponses ont été regroupées par catégorie et le nombre d'occurrences figure entre parenthèses ; à noter que les réponses spécifiques à certaines conventions n'ont pas été retenues :

- Les principes de l'ACI sont une bonne base et il est en général facile de les appliquer. (12).
- Évaluer la mise en œuvre des principes n'est pas aisé. L'indemnisation entre cantons, tous domaines de tâches ACI confondus, repose sur les coûts, mais il est rare qu'ils soient intégralement remboursés ; le manque de transparence ne permet pas de se prononcer. Différents modes d'indemnisation sont appliqués. (3)
- La pondération des avantages et des désavantages de site en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations est insuffisante. (1)
- Les droits de participation des cantons acquéreurs de prestations sont insuffisants. (1).
- Il est impossible d'atteindre les objectifs visés car la collaboration intercantonale n'est pas suffisamment contraignante. (1)
- Les principes de l'ACI entrent trop peu en ligne de compte lorsque des conventions sont négociées. Bien plus importantes semblent être la situation du moment, d'éventuelles contraintes ou la faisabilité politique. (1)
- Le respect par analogie des principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale dans les relations internes à chaque canton (art. 3 ACI) reste très limité. (1)

2.1.3. Possibilités et besoin de développement

Les cantons et les conférences intercantionales ont été interrogés sur les possibilités de développement ou la nécessité de renforcer la collaboration intercantonale. 19 cantons ont répondu. Les réponses ont été regroupées par catégorie et le nombre d'occurrences figure entre parenthèses ; à noter que les réponses spécifiques à certaines conventions n'ont pas été retenues :

- Il n'est pas nécessaire de renforcer la collaboration intercantonale. On pourrait l'envisager si les tâches ne pouvaient pas être exécutées de manière autonome par les cantons, en raison notamment d'économies d'échelle. (7)
- La collaboration intercantonale a dans l'ensemble fait ses preuves. Des améliorations pourraient être apportées à certaines conventions. (3)
- Les cantons doivent être associés au financement certes, mais aussi aux décisions. (1)

- Nous suggérons de réaliser une étude scientifique pour identifier les potentiels de développement et d'amélioration de la collaboration intercantonale. Elle devrait montrer l'avancement de la mise en œuvre du calcul des coûts et des prestations selon l'art. 25 ACI, identifier les coûts non couverts dans les cantons parties à une convention et analyser comment préciser ou simplifier l'accord-cadre. (2)
- Il s'agirait plutôt de transférer à la Confédération les charges relatives aux domaines pour lesquels elle légifère et où les cantons n'ont pas la maîtrise des coûts. (1)
- La collaboration intercantonale doit être plus contraignante. (1)

Tous les domaines pour lesquels un renforcement de la collaboration intercantonale est souhaité ont été cités (chacun une fois) :

- numérisation et cybersécurité,
- environnement et climat,
- santé (médecine de pointe notamment),
- exécution des peines et des mesures (extension à la détention provisoire et à la détention de sûreté ainsi qu'à la détention administrative en vertu du droit des étrangers),
- institutions culturelles d'importance suprarégionale.

2.1.4. Autres stratégies pour relever les défis liés aux espaces fonctionnels

Les cantons et les conférences intercantionales ont été interrogés sur les autres stratégies qu'ils mettent en œuvre pour relever les défis liés aux espaces fonctionnels et garantir l'équivalence fiscale dans ces domaines. 13 cantons ont répondu. Les réponses ont été regroupées par catégorie et leur nombre figure entre parenthèses :

- coopération ou accords avec les cantons voisins liés à une situation ou à une question particulière (6),
- coopération au sein des conférences gouvernementales régionales et conférences spécialisées (3),
- fixer les prix/tarifs pour les personnes domiciliées hors du canton prestataire de sorte à parvenir à l'indemnisation des coûts globaux (1),
- renforcer l'autonomie des communes (1).

2.2. Évaluation des conventions intercantionales dans les domaines prévus à l'article 48a Cst.

Il a été demandé aux cantons et aux conférences intercantionales de donner leur avis sur la collaboration intercantonale dans chacun des neuf domaines de tâches prévus à l'art. 48a Cst. Les cantons ont été priés d'évaluer à partir de questions fermées la réalisation des objectifs et le respect des principes de la collaboration intercantonale, ainsi que le taux de couverture et l'évolution des indemnités par rapport à l'offre de prestations.³ Des questions ouvertes leur ont été posées afin qu'ils indiquent les conventions intercantionales qu'ils ont conclues en précisant les rôles de chacun (fournisseur ou acquéreur de prestations, organisme responsable commun) ainsi que le montant des indemnités versées ou reçues au cours de l'exercice 2020. Ils avaient aussi la possibilité d'indiquer s'ils ont constaté des problèmes, des écarts par rapport à l'ACI et si des développements et améliorations devaient être envisagés.

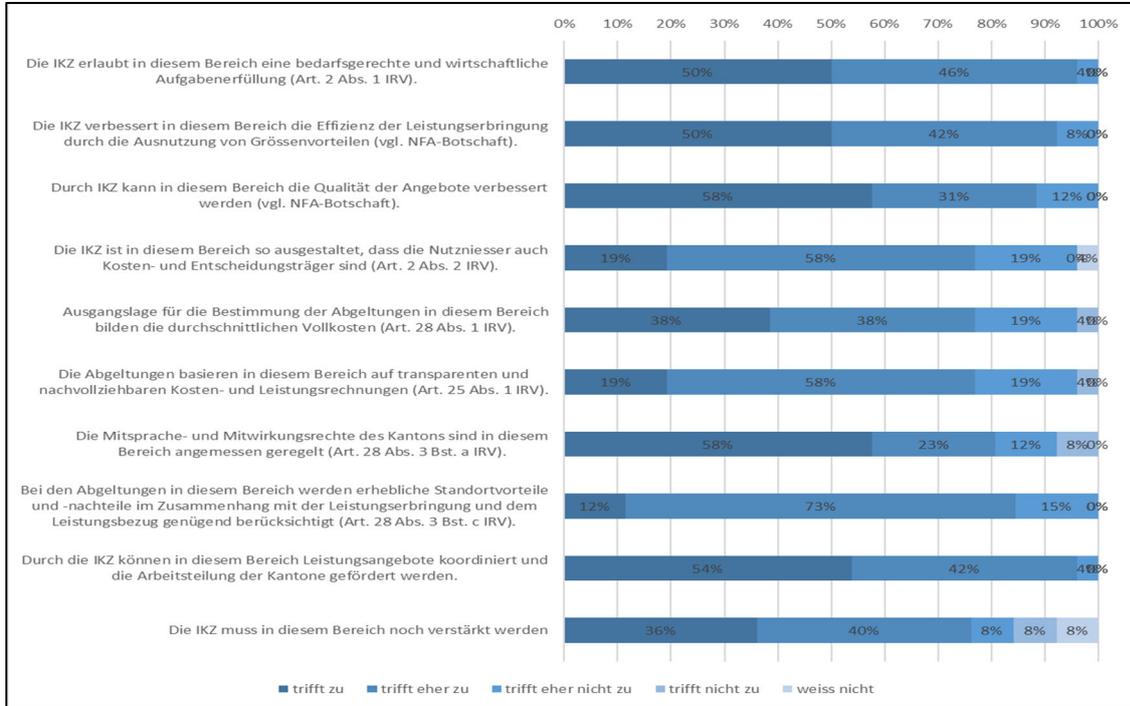
Les retours diffèrent considérablement selon le domaine de tâches considéré. Les cantons n'ont pas répondu à toutes les questions posées. Certains se sont abstenus d'évaluer l'ACI dans les domaines pour lesquels ils n'avaient pas signé de convention intercantonale assortie d'une compensation des charges ou si leur position ne correspondait pas à une des réponses proposées. Afin de neutraliser le fait que les cantons n'ont pas tous répondu à la totalité des questions, les résultats consolidés sont présentés en pour cent du total. Aucune évaluation détaillée n'est fournie pour les domaines de tâches pour lesquels moins de la moitié des cantons se sont prononcés.

Dans certains domaines de tâches prévus à l'art. 48a Cst., il n'y a quasiment pas de convention intercantonale dans la mesure où la compétence est dévolue aux communes (gestion des déchets et épuration des eaux usées, par ex.). Dans d'autres domaines, la collaboration fonctionne sans l'ACI (trafic dans les agglomérations, médecine de pointe et cliniques spécialisées, par ex.) et vise l'harmonisation des prestations (instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4, Cst). Les volumes indiqués diffèrent considérablement selon les domaines de tâches : le volume total des paiements liés à la compensation intercantonale des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. est considérable - 2,65 milliards de francs -, soit environ 3 % des dépenses totales des cantons (chiffres de 2015). Le plus important revient aux hautes écoles (1,6 milliard de francs), suivi des universités (742 millions de francs). Les autres domaines représentent 308 millions de francs. 34 millions reviennent aux institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées, 13 millions aux institutions culturelles d'importance suprarégionale et 8 millions à l'exécution des peines et des mesures.⁴

³ Les principes et objectifs mentionnés dans le questionnaire sont les suivants : compensation des charges permettant d'accomplir les tâches de manière rationnelle et adéquate, économies d'échelle, amélioration de la qualité des offres, garantie de l'équivalence fiscale, prise en compte des coûts globaux moyens pour fixer le montant de l'indemnité, calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible, respect des droits de participation, prise en compte des avantages et désavantages de site et coordination de la production des prestations.

⁴ Voir le tableau de l'évolution des paiements liés à la compensation intercantonale des charges in : Administration fédérale des finances (2018) : Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, p. 90

2.2.1. Exécution des peines et des mesures



Graphique 2 : Exécution des peines et des mesures. Source : Enquête en ligne CdC (2021) : question 3.1a

Résumé

Il ressort des réponses des 26 cantons qui ont répondu au questionnaire qu'une forte majorité évalue positivement le respect des principes et la réalisation des objectifs de la collaboration intercantonale dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Ils émettent des réserves concernant le respect de l'équivalence fiscale, la disposition relative à l'indemnité fixée sur la base des coûts globaux et d'un calcul transparent des coûts et des prestations, les droits de participation et la prise en compte des avantages et des désavantages de sites. Un cinquième, voire un quart des cantons estiment que ces objectifs ne sont (plutôt) pas réalisés.

Une majorité de cantons est favorable à un renforcement de la collaboration intercantonale dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures.

Commentaires qualitatifs :

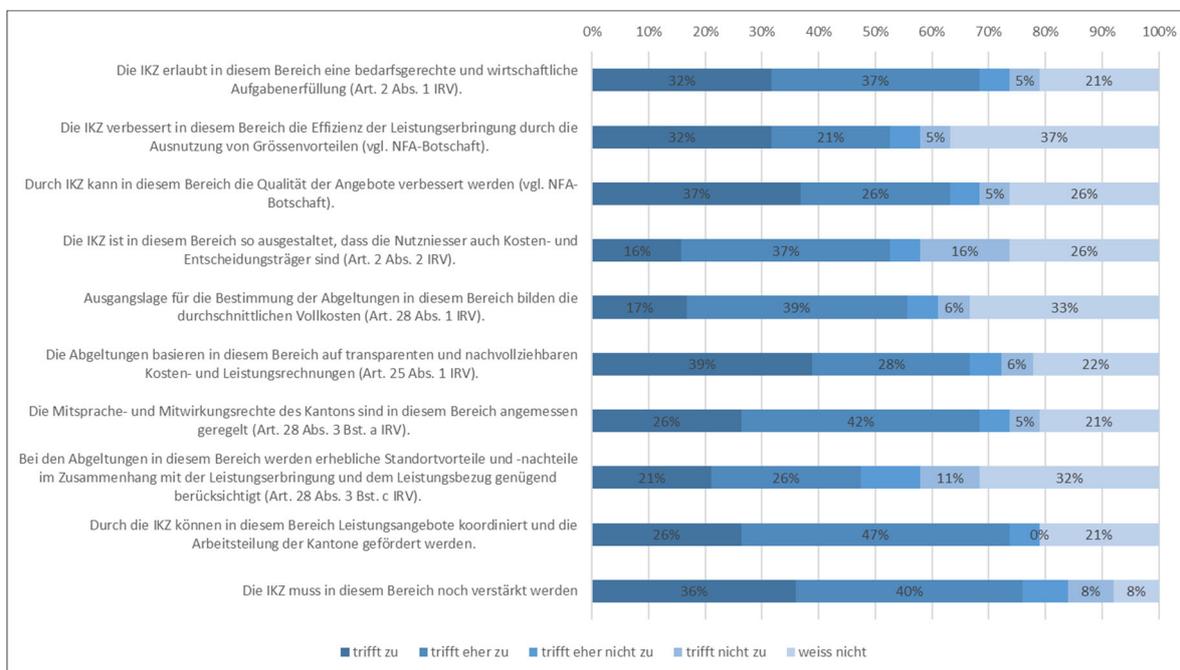
Indemnités :

- Un avantage de site de 5 % est retenu dans le calcul de l'indemnité. Il en résulte un taux de couverture de 95 %.
- Les tarifs fixés dans les concordats ne couvrent pas les frais effectifs des cantons sites. Il s'agit surtout des frais d'infrastructure.

Propositions d'amélioration et de développement :

- Disposer de suffisamment de places de détention pour faire face aux fluctuations et aux périodes où la demande est particulièrement élevée. Identifier conjointement les besoins et financer solidairement les prestations.
- Simplifier les structures intercantionales régionales et nationales.
- Renforcer la collaboration entre les concordats afin de créer des périmètres de planification et de coordination plus importants et d'améliorer l'efficacité en général.
- Fixer le montant des indemnités sur la base du calcul des coûts globaux.

2.2.2. Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4, Cst.



Graphique 3 : Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4, Cst. Source : Enquête en ligne CdC (2021) : question 3.2a

Résumé

Les réponses de 19 cantons montrent qu'une majorité évalue positivement à très positivement la collaboration intercantonale dans le domaine de l'instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4, Cst. Cependant, il faut relever le nombre relativement important de cantons qui ont indiqué ne pas savoir quoi répondre car ils n'ont adhéré à aucune convention intercantonale assortie d'une compensation des charges. La principale convention intercantonale dans ce domaine, le concordat HarmoS ne prévoit pas de compensation des charges. À cela s'ajoute toute une série de conventions régionales qui règlementent les tarifs d'accès aux établissements extra-cantonaux. Ce cas de figure ne relève pas de l'art. 62, al. 4, Cst., mais de l'art. 1, al. 3, ACI.

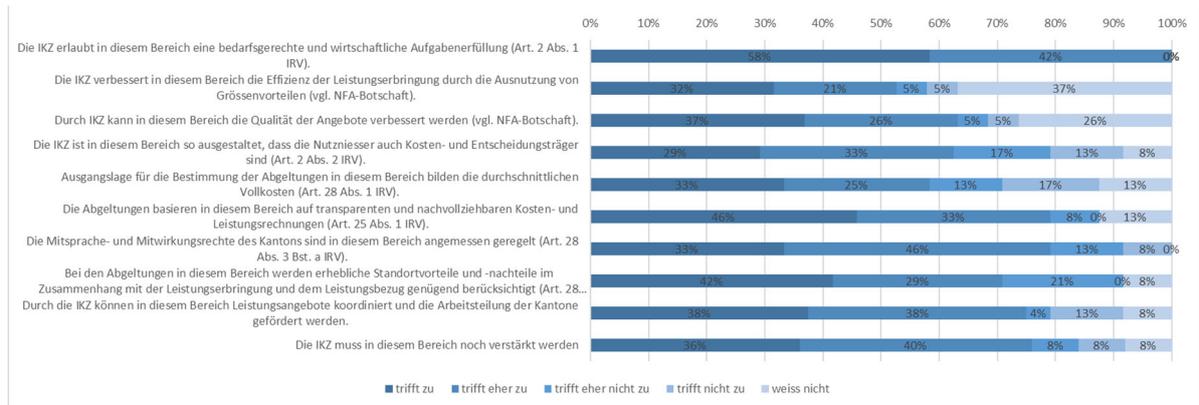
Une majorité de cantons est favorable à un renforcement de la collaboration intercantonale dans le domaine de l’instruction publique.

Commentaires qualitatifs :

Indemnités :

- Les taux de couverture des coûts diffèrent selon les accords. Cela s’explique essentiellement par des décisions politiques.

2.2.3. Hautes écoles cantonales



Graphique 4 : Hautes écoles cantonales. Source : Enquête en ligne CdC (2021) : question 3.3a

Résumé

L’essentiel des commentaires portent sur l’accord intercantonal universitaire (AIU) ou sur l’accord sur les hautes écoles spécialisées (AHES).

Pour les 24 cantons qui se sont prononcés, les tâches sont accomplies de manière rationnelle et adéquate. Les avis sont également majoritairement positifs en ce qui concerne les indemnités, les droits de participation aux décisions et la coordination de l’offre. En revanche, une faible majorité de cantons est d’avis que la collaboration intercantonale permet de réaliser des économies d’échelle et d’améliorer la qualité de l’offre. Les cantons ne sont pas nécessairement d’un avis contraire, mais ont répondu qu’ils ne savaient pas. Une forte majorité estime que le principe de l’équivalence fiscale n’est (plutôt) pas respecté et que les indemnités ne sont pas calculées à partir des coûts globaux moyens.

Une majorité est favorable à un renforcement de la collaboration intercantonale dans ce domaine.

Commentaires qualitatifs :

Indemnités :

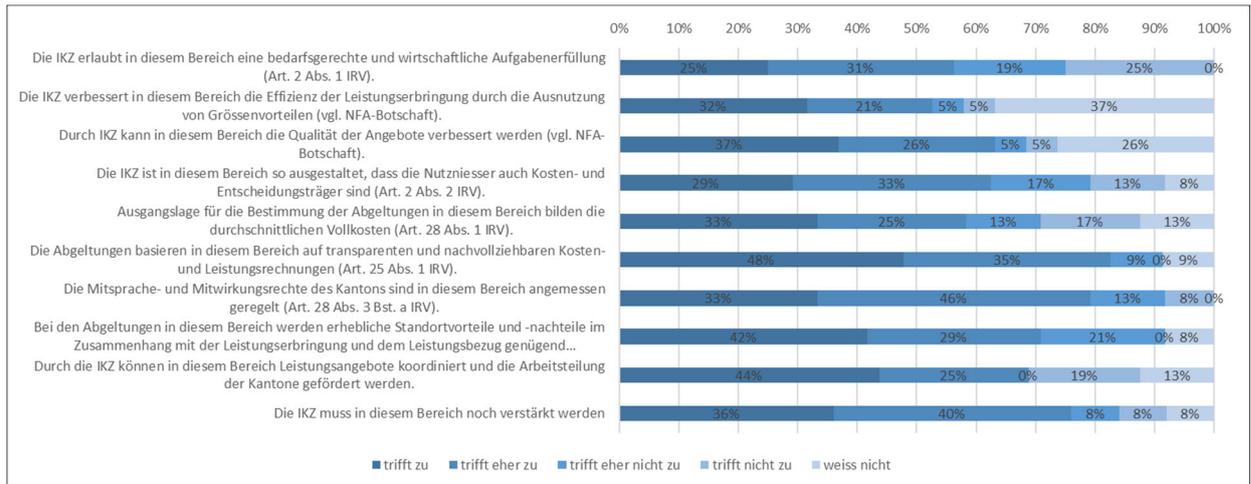
- Plusieurs cantons expliquent les écarts par rapport au calcul des coûts globaux par différents types de déductions (pas de prise en compte des frais d’infrastructure, déduction des dépenses de recherche et déduction liée au site).

- L'appréciation des avantages et des inconvénients de site est fortement tributaire de décisions politiques. Il n'est pas rare que l'on sous-estime les charges des villes centres.

Proposition d'amélioration et de développement :

- Viser une meilleure coordination des offres des prestataires (1 canton)

2.2.4. Institutions culturelles d'importance suprarégionale



Graphique 5 : Institutions culturelles d'importance suprarégionale. Source : Enquête en ligne CdC (2021) : question 3.4a

Résumé

25 cantons ont répondu aux questions. Cependant, le nombre de réponses selon la question posée diffère fortement (entre 16 et 25 réponses reçues). Le taux de réponse relativement faible à certaines réponses reflète le caractère particulier de la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale. Ces infrastructures appartiennent souvent aux communes, peu ont une dimension suprarégionale. Plusieurs cantons, notamment la plupart des cantons de la Suisse latine, ont signalé qu'ils n'avaient adhéré à aucune convention intercantonale assortie d'une compensation des charges. Ils relèvent que, dans le domaine de la culture, la collaboration intercantonale est plutôt gérée au moyen de conventions bilatérales portant sur le financement d'institutions intercantionales.

Seule une faible majorité considère que les tâches sont (plutôt) accomplies de manière rationnelle et adéquate, que des économies d'échelle ont été réalisées et que la qualité de l'offre s'est améliorée. Une (forte) minorité ne partage pas ce point de vue. Les cantons émettent des avis particulièrement négatifs si on leur demande si la collaboration intercantonale permet d'accomplir les tâches de manière rationnelle et adéquate, si le principe de l'équivalence fiscale est respecté et si les indemnités sont calculées sur la base de la moyenne des coûts globaux. Les raisons de ces positions contrastées sont probablement à rechercher dans la manière de calculer les indemnités et dans l'association des bénéficiaires des prestations à leur calcul.

Une particularité de ce domaine réside dans le fait que plusieurs cantons alémaniques ne sont pas signataires des trois conventions, mais qu'ils versent volontairement des contributions aux cantons sites. La Suisse romande connaît un autre système sur la base de subventions communes.⁵

Une majorité de cantons est favorable à un renforcement de la collaboration dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale.

Commentaires qualitatifs :

- Les cantons qui accueillent des institutions culturelles signalent une couverture des coûts insuffisante et une participation trop faible aux conventions intercantionales (pas de contrainte légale suffisante, manque de volonté politique). (2 cantons)
- Ceux qui acquièrent des prestations estiment qu'ils ne sont pas suffisamment entendus. (2 cantons)

Propositions d'amélioration et de développement :

- Rendre la compensation des charges plus contraignante dans le secteur de la culture pour que le plus grand nombre participe et que les prestations soient mieux indemnisées. (2 cantons)

2.2.5. Gestion des déchets

Étant donné que seuls 7 cantons ont répondu aux questions posées, le rapport ne propose pas d'analyse détaillée. Il n'existe pratiquement pas de conventions dans ce domaine, comme le montre la liste (annexe 2). Les cantons ne souhaitent pas de renforcement de la collaboration intercantonale. Seul un canton a un avis différent.

2.2.6. Épuration des eaux usées

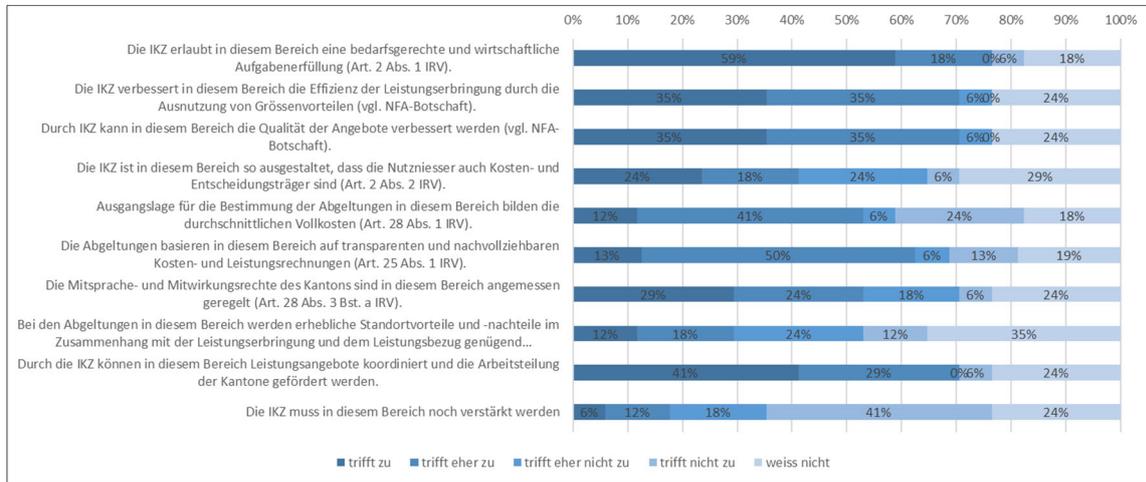
Étant donné que seuls 7 cantons ont rempli le questionnaire, le rapport ne propose pas d'analyse détaillée des réponses. Il n'existe pratiquement pas de conventions dans ce domaine, comme le montre la liste (annexe 2). La quasi-totalité des cantons relèvent que les conventions intercantionales auxquelles ils ont adhéré ne comprennent pas de mécanisme de compensation des charges. Plusieurs cantons indiquent par ailleurs que la compétence dans ce domaine est dévolue aux communes. Ils ne souhaitent pas de renforcement de la collaboration intercantonale. Seul un canton a un avis différent.

2.2.7. Transports en agglomération

Étant donné que seuls 7 cantons ont rempli le questionnaire, le rapport ne propose pas d'analyse détaillée des réponses. Un grand nombre indique ne pas savoir quoi répondre aux questions posées. La moitié des cantons relèvent que les conventions intercantionales auxquelles ils ont adhéré ne comprennent pas de mécanisme de compensation des charges. Ce qui est le résultat du pilotage et du financement via les projets d'agglomération. Ils ne souhaitent pas de renforcement de la collaboration intercantonale. Seuls deux cantons ont un avis différent.

⁵ Voir aussi Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (2019) : Évaluation de la compensation intercantonale des charges culturelles.

2.2.8. Médecine de pointe et cliniques spécialisées



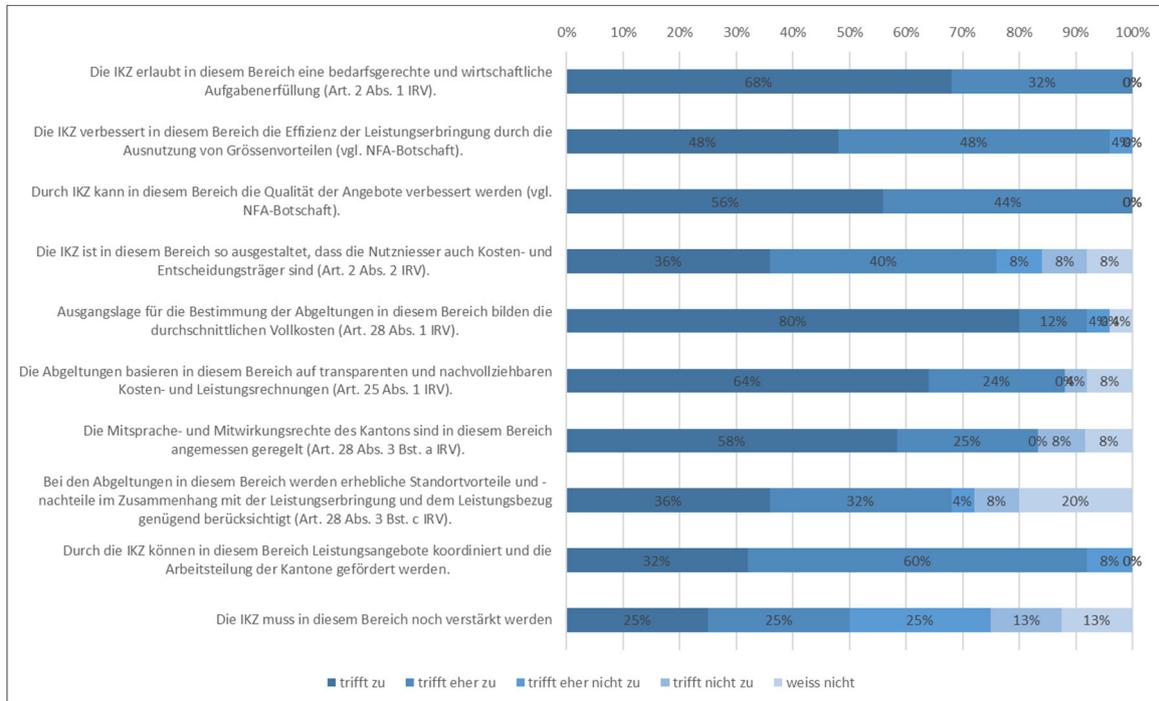
Graphique 6 : Médecine de pointe et cliniques spécialisées. Source : Enquête en ligne CdC (2021) : question 3.8a

Résumé

Les réponses des 17 cantons qui ont rempli le questionnaire montrent qu'une forte majorité de cantons évalue positivement à très positivement la collaboration intercantonale dans le domaine de la médecine de pointe et des cliniques spécialisées : les tâches sont accomplies de manière rationnelle et adéquate, des économies d'échelle sont réalisées et la qualité de l'offre s'est améliorée. Cependant, une majorité considère que les bénéficiaires des prestations ne sont pas suffisamment associés au calcul des indemnités et une forte minorité relève que le droit de participation des cantons n'est (plutôt) pas réglé de manière appropriée.

Une forte majorité de cantons n'est pas favorable à un renforcement de la collaboration intercantonale dans ce domaine. Une position qui peut s'expliquer par le fait que la collaboration intercantonale y est réglée de manière satisfaisante par la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS). Même si elle est soumise à l'Accord-cadre intercantonal, la CIMHS se contente de réglementer la coordination et la concentration dans le domaine de la médecine hautement spécialisée, mais ne porte pas sur la compensation intercantonale des charges. La CIMHS se fonde plutôt sur l'art. 39, al. 2bis LAMal : « Dans le domaine de la médecine hautement spécialisée, les cantons décident ensemble de la planification à l'échelle nationale. S'ils ne s'acquittent pas de cette tâche en temps utile, le Conseil fédéral détermine quels hôpitaux doivent être inscrits sur les listes hospitalières cantonales et pour quelles prestations ».

2.2.9. Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées



Graphique 7 : Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Source : Enquête en ligne CdC (2021) : question 3.9a

Les réponses des 25 cantons qui ont rempli le questionnaire montrent qu'une forte majorité évalue positivement à très positivement la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Les objectifs fixés sont pleinement réalisés. La collaboration intercantonale est organisée de manière rationnelle et adéquate, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer la qualité de l'offre. Une forte majorité considère que les indemnités sont définies conformément aux principes et règles de l'ACI.

Les avis très positifs peuvent expliquer qu'il n'y ait pas une majorité nette des cantons (6 pour, 6 plutôt pour, 6 plutôt contre, 3 contre et 3 ne savent pas) qui estiment nécessaire de renforcer la collaboration intercantonale dans ce domaine. La première ligne, chiffre 1i – CIIS – entre dans la catégorie 2, convention intercantonale sans compensation des charges.

Explication : la CIIS régit la prise en charge des coûts par le canton de domicile, qu'il s'agisse d'un enfant scolarisé, d'un adolescent, d'un individu souffrant d'un handicap ou d'une personne toxicodépendante. Le canton de domicile achète des prestations (placement forcé ou volontaire) à une institution établie dans un autre canton. C'est la raison pour laquelle la compensation des charges n'est pas nécessaire, puisqu'elles sont directement remboursées au canton répondant, et ce dans chacun des cas.

3. Synthèse des résultats

3.1. Évaluation de la réalisation des objectifs

L'enquête menée auprès des cantons et des conférences intercantionales donne une image positive de la collaboration intercantonale, une majorité d'entre eux estimant que la réalisation des objectifs peut être qualifiée de bonne. À une forte majorité, les cantons sont d'avis que la solidarité entre eux, la subsidiarité et l'équivalence fiscale se sont renforcées. La collaboration intercantonale est considérée par la plupart comme un dispositif adéquat pour relever les défis liés aux espaces fonctionnels.

S'agissant des neuf domaines énumérés à l'art. 48a Cst., les cantons livrent une appréciation positive de la collaboration intercantonale et des objectifs réalisés. Ils estiment que le dispositif permet d'accomplir les tâches de manière rationnelle et adéquate, de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer la qualité de l'offre, ou encore de favoriser la coordination des productions de prestations et la répartition du travail entre les cantons. Une minorité de cantons estime que les objectifs n'ont (plutôt) pas été réalisés ou indiquent qu'il ne leur est pas possible de répondre.

Recueillent le plus d'échos favorables les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées et l'exécution des peines et des mesures, et le moins les institutions culturelles d'importance suprarégionale, un domaine dont le volume est cependant relativement restreint, puisqu'une large part du secteur culturel relève de la compétence des communes et que le statut « d'importance suprarégionale » est l'apanage de peu d'institutions. En ce qui concerne les hautes écoles cantonales, les cantons sont tous d'avis que la collaboration intercantonale permet d'accomplir les tâches de manière rationnelle et adéquate, mais seule une faible majorité estime que réaliser des économies d'échelle et avoir une offre de meilleure qualité améliorent la production de prestations.

Une minorité importante de cantons indique ne pas pouvoir juger des objectifs réalisés dans certains domaines (instruction publique, gestion des déchets, transports en agglomération, médecine de pointe et cliniques spéciales). Cette réponse s'explique certainement par le fait que d'importantes conventions passées dans quelques-uns de ces domaines ne sont pas régies par l'art. 48a Cst. mais relèvent de l'ACI, sur une base volontaire. Il en est ainsi soit parce que la composante « compensation des charges » (par ex. concordat Har-moS) fait défaut soit parce qu'un autre cadre législatif existe (par ex. projets d'agglomération, CIMHS). D'autres domaines de tâches sont essentiellement de la compétence des communes (gestion des déchets, épuration des eaux usées), et donc peu présents dans les conventions intercantionales.

3.2. Évaluation du respect des principes

L'avis des cantons sur le respect des principes de l'ACI est majoritairement positif : la collaboration intercantonale est aménagée de telle sorte que les bénéficiaires des prestations en assument également les coûts et prennent les décisions y relatives (équivalence fiscale). Pour fixer les indemnités, le calcul tient compte des coûts globaux moyens et les indemnités elles-mêmes se fondent sur un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible ; par ailleurs, les droits de participation sont suffisamment pris en compte, de

même que les avantages et désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations.

Une forte majorité émet un avis négatif sur le respect des principes dans certains domaines de tâches. Cela concerne avant tout la question de l'équivalence fiscale, soit le taux de couverture des indemnités et l'aménagement des droits de participation, de même que la détermination (technique) des indemnités. S'agissant des domaines de l'exécution des peines et mesures et des institutions culturelles d'importance suprarégionale, 20 à 30 % des cantons n'approuvent pas les assertions selon lesquelles les bénéficiaires des prestations en assumeraient également les coûts et prendraient les décisions y relatives, le calcul des indemnités se fonderait sur les coûts globaux moyens et le calcul des coûts et des prestations serait transparent et compréhensible. À noter qu'aucune tendance nette ne se dégage entre les cantons hébergeant l'institution et les acquéreurs de prestations. En ce qui concerne les hautes écoles cantonales, dont la part en termes de volume en fait le principal domaine de la collaboration intercantonale⁶, 30 % des cantons estiment que les bénéficiaires n'en assument pas les coûts et ne prennent pas les décisions y relatives et que le calcul des indemnités ne se fonde pas sur les coûts globaux moyens. Il ne se dégage pas non plus de tendance nette entre les cantons sites et les acquéreurs de prestations.

Le fait que le respect des principes de l'ACI soit dans l'ensemble moins bien noté que la réalisation des objectifs de la collaboration intercantonale devrait en partie s'expliquer par le traitement différent que leur réservent les dispositions prévues dans les conventions intercantionales. Un canton relève que les principes auraient un poids relatif lors des négociations contractuelles, car les facteurs déterminants pour aboutir à une solution seraient « la situation du moment, d'éventuelles contraintes ou la faisabilité politique ». Un autre fait remarquer que la mise en œuvre et les calculs de la compensation des charges divergeraient selon les domaines de tâches. Plus les négociations seraient épineuses plus « les compromis politiques seraient insatisfaisants ». Par ailleurs, nombre de conventions intercantionales datent d'avant l'instauration de l'ACI, ce qui expliquerait en partie les écarts par rapport aux principes.

Un canton-centre précise que les indemnités se basent bel et bien sur les coûts mais qu'il ne s'agirait pas « dans la grande majorité des cas, des coûts globaux, ou alors il n'est pas possible de les documenter, en raison du manque de transparence ». L'implication lacunaire des fournisseurs de prestations ou différentes déductions opérées feraient que seule une partie des coûts serait indemnisée ; figurent parmi ces déductions les frais d'investissement et d'infrastructures, les avantages de site et les dépenses de recherche. De plus, les montants de la déduction consentie au titre des avantages de site sont arbitraires et non chiffrés. Certains acquéreurs de prestations font aussi remarquer que leurs droits de participation ne sont pas suffisants : « Les cantons ne doivent pas seulement être associés au financement mais aussi au processus décisionnel. » Sont surtout pointés du doigt les domaines des hautes écoles cantonales et des institutions culturelles d'importance

⁶ Voir le tableau sur l'évolution des paiements liés à la compensation intercantonale des charges, in : Administration fédérale des finances (2018) : Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, p. 90.

suprarégionale. S'agissant de ces dernières, plusieurs cantons alémaniques relèvent que la collaboration intercantonale devrait être plus contraignante.⁷

3.3. Taux de couverture des coûts de la compensation intercantonale des charges

Les cantons ont été priés de faire une estimation du taux de couverture de la compensation intercantonale des charges pour chaque domaine de tâches. À noter que la pertinence des résultats est limitée en raison du nombre de réponses : pour certains domaines, moins de cinq cantons se sont exprimés (gestion des déchets, épuration des eaux usées, trafic d'agglomérations, médecine de pointe et cliniques spécialisées), une proportion qui passe à seize au maximum concernant trois domaines (éducation, hautes écoles cantonales, institutions culturelles) ; sur ces seize cantons, jusqu'à un tiers indique ne pas pouvoir se prononcer. La pertinence la plus élevée (23 et 24 réponses) est atteinte pour l'exécution des peines et des mesures et les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Néanmoins, un petit tiers des cantons qui ont répondu déclare qu'il ne leur a pas été possible de se prononcer.

Le domaine qui obtient le taux de satisfaction le plus important, près de 100 %, est celui des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées ; seize cantons se sont prononcés dans ce sens. Cela s'explique certainement par le modèle de prise en charge des coûts au cas par cas appliqué par la CIIS. Par contre, l'évaluation du taux de couverture des coûts est négative concernant deux domaines : les institutions culturelles d'importance suprarégionale et l'exécution des peines et mesures. Dans une proportion de 60 %, resp. 50%, les cantons sont d'avis que le taux de couverture est inférieur à 80 %. S'agissant des hautes écoles cantonales, la proportion passe à un quart, 50 % des cantons indiquant qu'il n'est pas possible de se prononcer. Les commentaires des cantons sites relèvent que les indemnités ne tiennent pas compte des coûts globaux (les frais d'infrastructures, par ex., ne sont pas intégrés).

Outre le taux de couverture des coûts, l'enquête portait aussi sur l'évolution des indemnités reçues par rapport au volume total. Les cantons ont été nombreux, sur ce point aussi, à ne pas (pouvoir) répondre, et ce concernant beaucoup de domaines de tâches (éducation, institutions culturelles d'importance suprarégionale, gestion des déchets, épuration des eaux usées, trafic d'agglomérations, médecine de pointe et cliniques spécialisées, institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées). Les cantons qui se sont prononcés estiment pour la plupart que les indemnités et prestations ont évolué en parallèle.

⁷ Voir à ce sujet Waldmann, Bernhard, Grossenbacher, Klara (2019) : Portée et instrument de l'art. 48a Cst. Analyse de la situation générale et en particulier du cas des conventions intercantionales relatives aux institutions culturelles d'importance suprarégionale, Institut du fédéralisme, février 2019. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2019): Interkantonaler Kulturlastenausgleich: Auslegeordnung (Studie Ecoplan).

4. Conclusions et recommandations pour la suite de la procédure

Les retours et appréciations livrés par les cantons permettent d'identifier un certain nombre de sujets qui demandent une analyse approfondie. Celle-ci sous-tendra la discussion sur les éventuelles améliorations à apporter à la collaboration intercantonale afin qu'elle satisfasse les objectifs RPT.

4.1. Critères de l'indemnité (art. 28, ACI)

L'article 27, ACI, énonce que la fixation de l'indemnité et la définition des éléments particuliers de la convention sont du ressort des parties à une convention. Néanmoins, l'article 28 énumère des critères pour déterminer l'indemnité (coûts globaux, droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre, accès garanti à l'offre de prestations, avantages et désavantages de site, transparence et rentabilité). Comme le montre l'enquête, des incertitudes subsistent sur les plans statistique, économique, opérationnel et politique.

Afin de déterminer l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'art. 28, ACI, et les réformes qu'il conviendrait éventuellement de mener, il faudrait avoir une idée plus précise du taux de couverture des coûts concernant la collaboration intercantonale et réaliser une évaluation économique des avantages et désavantages de site – en s'appuyant sur des réflexions de politique régionale. Une étude externe pourrait se charger de cet examen à l'appui de quelques domaines de tâches (par ex. hautes écoles cantonales, exécution des peines et mesures, institutions culturelles d'importance suprarégionale). Il s'agirait ensuite d'ajuster l'ACI ainsi que sa version commentée et la déduction liée au site. Cela suppose que les cantons se concertent sur le taux de couverture des coûts souhaité, sachant toutefois que le cadre normatif est constitué par les objectifs énoncés dans le message RPT, la PFCC et l'ACI. Le suivi de l'étude externe doit être assuré par des spécialistes des cantons.

Un autre aspect de l'art. 28, ACI, est le calcul transparent et compréhensible des coûts et des prestations, dont il faut aussi s'assurer de la mise en œuvre. Il s'agit d'examiner les précisions éventuelles à apporter à l'ACI et à sa version commentée et la manière de définir d'autres normes et de les contrôler. Ce point pourrait être éventuellement traité par le Groupe d'étude pour les finances cantonales.

4.2. Droits de participation aux décisions (articles 12 et 22, ACI)

Selon le principe de l'équivalence fiscale, les cantons acquéreurs de prestations ou parties prenantes d'organismes responsables communs ont des droits de participation aux décisions. Ils disposent d'un droit paritaire de participation aux décisions qui s'étend à tous les secteurs de la production de prestations et n'est qu'exceptionnellement pondéré en fonction des engagements financiers respectifs (art. 12, ACI). L'acquéreur des prestations doit disposer d'un droit partiel de participation aux décisions (art. 22, ACI). Selon les commentaires ACI, ce droit peut se rapporter à l'exploitation courante ou se limiter à un droit d'audition.

L'enquête met en évidence que les droits de participation aux décisions suscitent des incertitudes à l'opérationnel aussi bien que des mécontentements d'ordre politique tant pour les cantons sites que pour les acquéreurs

de prestations. En ce qui concerne le volet opérationnel, à savoir notamment si le droit de participation s'y applique, il convient de discuter de l'opportunité de préciser les consignes ou les recommandations de mise en œuvre pertinentes. Il pourrait éventuellement en résulter certaines frictions politiques entre producteurs et acquéreurs de prestations. Ce point pourrait faire l'objet d'une expertise externe. Cette étude serait elle aussi placée sous le suivi de spécialistes des cantons.

4.3. Mise à jour des conventions relevant de l'ancienne législation

Le cadre institutionnel de l'ACI défini dans le cadre de la RPT est entré en vigueur en 2008. Or nombre de conventions intercantionales lui sont antérieures et ne correspondent donc pas en tout point à ce cadre législatif. Afin d'obtenir une meilleure adéquation avec les principes ACI, il serait intéressant de procéder à un examen aléatoire pour déterminer quels sont les points de divergence et quelle est leur fréquence. Cet examen, qui pourrait être entrepris par le SG CdC, permettrait de juger de la nécessité de lancer un processus d'actualisation. Après en avoir discuté à l'échelon politique, la CdC pourrait adopter des recommandations à l'intention des cantons.

4.4. Cadre défini par le droit fédéral

La RPT a prévu une modalité, conçue comme un dernier recours, celle pour le Parlement fédéral d'obliger les cantons à se porter parties prenantes à des conventions au titre de la collaboration intercantonale, autrement dit de déclarer les conventions de force obligatoire générale. Dans le cadre de l'enquête, un certain nombre de cantons alémaniques ont relevé, en ce qui concerne les institutions culturelles d'importance suprarégionale, que cet instrument ne permettait pas d'obtenir l'effet préventif escompté en raison d'obstacles trop importants, affaiblissant ainsi la position de négociation des cantons sites par rapport aux acheteurs de prestations, et aussi la collaboration intercantonale dans son ensemble.

Ni la déclaration de force obligatoire ni l'obligation de participer inscrites à l'art. 48a, Cst. et l'art. 14, resp. 15 PFCC n'ont fait l'objet d'avis de droit ou d'expertises. Considérant la discussion récurrente, tout au moins dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale, il pourrait être intéressant d'y consacrer un document de synthèse pour faire le point sur l'avancement des discussions et de lancer un débat politique pour déterminer la manière de renforcer institutionnellement ces deux instruments, soit en aplanissant les obstacles soit en prévoyant une mesure complémentaire « à bas seuil » qui pourrait prendre la forme d'un engagement des cantons à adhérer équitablement aux conventions.

4.5. Points de discussion spécifiques à certains domaines de tâches ou conventions

Une partie des réponses des cantons se réfère à certaines conventions en particulier dans lesquelles ils identifient des points de discussion, et un besoin ou un potentiel de développement. Cela concerne surtout les domaines de tâches exécution des peines et mesures, hautes écoles cantonales, médecine de pointe et cli-

niques spécialisées et institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Il est proposé de transmettre ces réponses aux conférences des directeurs compétentes pour examen des actions éventuelles à envisager, et d'en référer à la CdC.

5. Appréciation du groupe technique chargé du rapport d'évaluation

Les cinq représentants des cantons dans le groupe technique chargé du rapport d'évaluation ont été consultés sur l'avant-projet de rapport. Quatre d'entre eux se prononcent en faveur d'analyses approfondies de la collaboration intercantonale, alors qu'un membre estime que cela n'apporterait aucune valeur ajoutée.

S'agissant des sujets proposés au ch. 4, quatre membres souscrivent à l'idée d'analyser les critères de l'indemnité (ch. 4.1). Certains représentants plébiscitent également des analyses sur les droits de participation aux décisions (ch. 4.2), la mise à jour des conventions relevant de l'ancienne législation (ch. 4.3) et le cadre défini par le droit fédéral (4.4).

Une majorité adhère à la proposition d'effectuer des analyses transversales afin d'en tirer des constats pour les critères RPT. Un représentant privilégie une approche sectorielle (analyse des domaines présentant les plus importants flux monétaires).

1 novembre 2021

Annexes :

- Annexe 1 – Questionnaire « Examen de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges », enquête du 29 mars 2021 auprès des gouvernements cantonaux et des conférences intercantionales dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière 2020–2025
- Annexe 2 – Liste des conventions intercantionales
- Annexe 3 – Accord-cadre intercantonal (ACI)