

EXTRAIT

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur la RPT et les travaux préparatoires dans le canton de Vaud
et
EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET
portant adhésion du canton de Vaud à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale
assortie d'une compensation des charges (ACI)
et
EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil (LGC)
et
RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Pierre Zwahlen et consorts pour la participation du Grand Conseil aux
accords entre cantons au-delà de la Suisse occidentale seule (05/POS/178).

(...)

1.3.1 Le désenchevêtrement des tâches

Il s'appuie sur le principe de subsidiarité, vise plus d'efficacité et plus d'efficience, concerne 34 groupes de tâches et comprend trois cas de figure, à quoi s'ajoutent 7 groupes de tâches auxquels s'appliquent de nouvelles règles financières.

7 groupes de tâches passent entièrement à la Confédération

Défense nationale (matériel de l'armée et équipement personnel)

Aujourd'hui, la Défense nationale est une tâche fédérale, mais la Confédération partage ses compétences avec les cantons pour ce qui est du matériel militaire : la Confédération fournit le gros du matériel militaire, tandis que les cantons répondent de l'équipement personnel des soldats (tenues personnelles, chaussures, sacs à dos, pèlerines,...).

Avec la RPT, la responsabilité du matériel militaire – y compris l'équipement personnel – incombera exclusivement à la Confédération. Du même coup, la compétence constitutionnelle des cantons à lever des troupes cantonales et à procéder à la nomination et à l'avancement des officiers incorporés dans ces formations est supprimée. Cette réforme a déjà été introduite dans le cadre d'Armée XXI (modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire). L'achat centralisé de matériel doit permettre de dégager des économies substantielles allant jusqu'à la moitié des dépenses effectuées.

Construction, exploitation et entretien des routes nationales

Aujourd'hui, la construction, l'exploitation et l'entretien du réseau routier national constituent une tâche incombant conjointement à la Confédération et aux cantons. La Confédération assume toutefois près de 85% des coûts dans ce domaine. Les subsides fédéraux sont calculés en fonction de la capacité financière des cantons.

Avec la RPT, le développement, l'entretien et l'exploitation du réseau national relèveront de la compétence exclusive de la Confédération. Néanmoins, celle-ci conclura avec des cantons ou des organismes responsables constitués par eux des accords sur les prestations relatifs à l'exploitation et des travaux d'entretien ne faisant pas l'objet de projets. En l'état actuel des travaux parlementaires, la Confédération devrait aussi pouvoir conclure avec les cantons ou des organismes responsables constitués par eux des accords sur les prestations relatifs à l'exécution des travaux d'entretien liés à des projets et des travaux de renouvellement.

Prestations individuelles de l'AVS

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons participent au financement des prestations AVS, respectivement à hauteur de 16,36% et de 3,64%. Initialement cette proportion était de respectivement 17% et 3%. La part de chaque canton est calculée en fonction de sa capacité

financière et de la somme des prestations cantonales. Dans le Canton de Vaud, les communes ne participent pas à ce financement par le biais de la facture sociale. L'augmentation de la participation des cantons remonte à une décision prise en 1998 dans le cadre des accords de la Table ronde fédérale. Ainsi, depuis 1999, la Confédération reporte sur les cantons le 0,64% du coût des prestations AVS en appliquant la loi sur le programme de stabilisation 1998. Pour le Canton de Vaud, cela représente une charge supplémentaire de 17 millions par an. A l'époque, la Confédération avait pris l'engagement de ne pas prolonger les effets de ce report de charges au-delà de 2005 (soit à l'entrée en vigueur supputée de la 11ème révision de l'AVS). A réitérées reprises, le Canton de Vaud a tenté de faire en sorte que la Confédération respecte son engagement. Sans succès.

Avec la RPT, il est prévu que la Confédération prenne à sa charge la quote-part des cantons. Le Conseil d'Etat entend toutefois se battre pour que la part imposée aux cantons depuis 1998, et prolongée à leur corps défendant, ne soit pas considérée comme une économie pour les cantons dans le bilan global de la RPT.

Prestations individuelles de l'AI

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons participent au financement de l'assurance-invalidité respectivement à hauteur de 37,5% et de 12,5%. La participation des cantons est calculée en fonction de leur capacité financière et de la somme des prestations cantonales. Les communes vaudoises ne participent pas à ce financement par le biais de la facture sociale.

Avec la RPT, la Confédération financera les prestations individuelles de l'AI.

Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons soutiennent les organismes privés d'aide aux personnes âgées et aux handicapés, par exemple Pro Senectute.

Avec la RPT, la Confédération ne soutiendra plus que les organisations faitières dont l'activité s'exerce au niveau suisse. Le subventionnement des organisations cantonales, voire locales, incombera aux cantons.

Elevage du bétail

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons participent au financement des mesures d'encouragement à l'élevage qui servent à améliorer les structures de l'élevage. Les contributions propres des cantons représentent 80 à 100% des subventions fédérales.

Avec la RPT, la Confédération assumera intégralement le financement des mesures d'encouragement à l'élevage.

Centrales de vulgarisation agricole

Aujourd'hui, les services cantonaux de vulgarisation agricole peuvent faire appel à deux centrales fédérales de vulgarisation agricole, l'une à Lausanne, l'autre à Lindau.

Avec la RPT, la Confédération assumera intégralement le financement de ces centrales de vulgarisation agricole.

10 groupes de tâches passent aux cantons

Éducation physique et sport à l'école (sport scolaire facultatif, moyens didactiques)

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons se partagent les responsabilités relatives au sport scolaire facultatif et à l'édition des moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport.

Avec la RPT, le financement du sport scolaire facultatif est exclusivement du ressort des cantons, tout comme la publication des moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport.

Aides à la formation (bourses et prêts scolaires) y compris jusqu'au degré secondaire II

Aujourd'hui, les bourses d'étude sont du ressort des cantons. Chaque canton a son règlement en la matière. Introduit en 1964 dans la Constitution fédérale, l'article sur les bourses d'étude permet à la Confédération de verser aux cantons des subventions pour l'attribution des bourses d'étude et autres aides à la formation, tout en respectant l'autonomie cantonale en la matière.

Avec la RPT, hormis celles qui sont destinées aux étudiants des hautes écoles, les bourses sont financées exclusivement par les cantons ; la Confédération n'intervient plus dans ce domaine.

Séparation des courants de trafic et passages à niveaux hors des agglomérations

Aujourd'hui, la Confédération soutient les projets de rénovation des passages à niveau, des passages sous voie ou sur voie ainsi que les mesures visant à séparer les différents modes de trafic à l'extérieur des agglomérations.

Avec la RPT : à l'extérieur des agglomérations, le subventionnement de ce type de projet relève dorénavant de la compétence exclusive des cantons ; la Confédération se retire du financement de ces activités.

Aérodromes

Aujourd'hui, la Confédération peut octroyer des prêts pour la construction d'aérodromes.

Avec la RPT, la possibilité donnée à la Confédération de fournir des prêts pour la construction d'aérodromes est supprimée.

Soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (pour leurs activités communales et cantonales pour l'aide et les soins à domicile)

Aujourd'hui, la Confédération, l'AVS et les cantons contribuent au financement des prestations d'aide et de soins à domicile fournies par des organismes privés.

Avec la RPT, le financement des organismes cantonaux et communaux de soins à domicile est cantonalisé. Les cantons sont toutefois tenus de continuer à verser les prestations actuelles de la Confédération et de l'AVS jusqu'à la mise en vigueur d'une réglementation cantonale pour le financement de l'aide et des soins à domicile.

Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, ateliers protégés et institutions de réadaptation

Aujourd'hui, la Confédération, les cantons et l'AI participent financièrement à la construction et à l'exploitation de ces institutions.

Avec la RPT, les cantons prennent en charge la responsabilité intégrale dans ce domaine, comme c'est déjà le cas pour les personnes âgées. Les standards minimums de réinsertion et les questions de protection juridique seront fixés dans une loi-cadre fédérale (future LIPPI). Les cantons doivent en outre accepter la collaboration intercantonale : conformément à l'art. 48a, al. 1, lettre i), Cst nouveau, la Confédération peut rendre une collaboration intercantonale obligatoire dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées, domaine qui fait partie du champ d'application de l'ACI (cf. infra Titre II). Les cantons sont aussi tenus de continuer à verser les prestations de l'AI, qu'ils doivent calculer en fonction des conditions actuellement en vigueur aussi longtemps qu'ils ne disposent pas d'une stratégie validée par la Confédération, mais au minimum pendant trois ans.

Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social

Aujourd'hui, l'AI verse des subventions pour le financement des organismes assurant la formation du personnel chargé de l'aide, de la formation et de la réinsertion professionnelle des invalides.

Avec la RPT, dans l'optique d'une harmonisation des prestations d'assurance sociale, les subventions versées par l'AI sont supprimées. La Confédération continue toutefois de subventionner le domaine des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées. Les autres filières de formation relèvent exclusivement de la compétence des cantons.

Formation scolaire spéciale

Aujourd'hui, en vertu de leur souveraineté dans le domaine scolaire, les cantons répondent des classes spéciales, mais l'AI leur verse néanmoins à cette fin des subventions individuelles et des subventions collectives.

Avec la RPT, les cantons assument la responsabilité exclusive de l'organisation et du financement de la formation scolaire spéciale. L'AI ne finance plus cette tâche. Les cantons sont tenus de continuer à verser l'équivalent des prestations de l'AI, qu'ils doivent calculer en fonction des conditions actuellement en vigueur, aussi longtemps qu'ils n'ont pas approuvé leur propre stratégie, mais au minimum pendant trois ans (art. 197 ch. 2 Cst).

Amélioration du logement dans les régions de montagne

Aujourd'hui, les cantons contribuent aux projets d'amélioration du logement dans le cadre des mesures fédérales.

Avec la RPT, l'amélioration du logement dans les régions de montagne incombe désormais exclusivement aux cantons.

Vulgarisation agricole cantonale

Aujourd'hui, la Confédération aide les cantons à financer les services de vulgarisation agricole. Les subventions fédérales sont échelonnées selon la capacité financière.

Avec la RPT, cette tâche relève exclusivement de la compétence cantonale.

17 groupes de tâches communes le resteront mais seront exercées selon de nouvelles règles

Mensuration officielle

Cette matière est en révision (projet de loi fédérale sur l'information géographique, ou LLgeo, qui doit en principe être soumis aux Chambres fédérales en automne 2006). La RPT, strictement, ne touche que le mode de subventionnement, à savoir l'abandon des suppléments péréquatifs. Il se justifie néanmoins de traiter ce groupe de tâches dans cette deuxième catégorie, de préférence à la quatrième (réorganisation limitée à l'abandon de la capacité financière), car la mensuration officielle est l'un des deux secteurs pilotes de l'institution de la convention-programme (cf. chapitre 1.3.2 ci-dessous).

Exécution des peines et mesures

La RPT affecte le domaine de l'exécution des peines et mesures surtout pour ses aspects intercantonaux. Conformément à l'article 48a, alinéa 1, lettre b), Cst nouveau, la Confédération peut rendre une collaboration intercantonale obligatoire dans ce domaine, qui fait partie du champ d'application de l'ACI (cf. infra Titre II). Mais la RPT prévoit aussi, en matière de mesures concernant les mineurs, qui demeurent une tâche partagée, l'octroi de subventions non plus directement aux institutions, mais, « dans le cadre d'un accord sur les prestations conclu avec l'autorité cantonale compétente », le versement à cette autorité cantonale d'une indemnité forfaitaire, à charge pour elle de la redistribuer aux maisons d'éducation concernées.

Aides à la formation (bourses et prêts d'études) dans le degré tertiaire

Aujourd'hui, la Confédération est habilitée à subventionner les bourses et autres aides à la formation accordées par les cantons aux échelons scolaires inférieurs.

Avec la RPT, elle ne finance plus que les bourses et les prêts d'étude octroyés au niveau des hautes écoles.

Protection de la nature et du paysage

Aujourd'hui, la Confédération subventionne les projets spécifiques en fonction de leurs coûts, de l'importance de l'objet (nationale, régionale ou locale), de la capacité financière du canton et de la charge liée à la protection des biotopes et des sites marécageux.

Avec la RPT, la Confédération et les cantons établissent en principe des conventions-programmes pour certaines zones et négocient les objectifs. Des subventions globales sont versées à cette fin.

Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel, objets d'importance nationale

Aujourd'hui, la Confédération cofinance la conservation et l'entretien des objets d'importance nationale, régionale ou locale.

Avec la RPT, le subventionnement fédéral de projets individuels est remplacé par des conventions-programmes assorties de subventions globales pour les prestations convenues.

Protection contre les crues

Aujourd'hui, la Confédération fournit aux cantons à capacité financière faible ou moyenne des indemnités pour les mesures de protection contre les crues.

Avec la RPT, la Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes assorties de subventions globales en fonction des objectifs convenus.

Routes principales

Aujourd'hui, la construction et l'entretien des routes principales sont des tâches assumées

conjointement par la Confédération et les cantons. La Confédération définit le réseau des routes principales. Les cantons reçoivent, sur la base de projets spécifiques de construction ou d'entretien, des subventions calculées en fonction de leur capacité financière.

Avec la RPT, les cantons reçoivent de la part de la Confédération des *subventions globales* qu'ils peuvent destiner à la construction et à l'entretien des routes principales, ainsi qu'à leur exploitation.

Trafic d'agglomération

Aujourd'hui, aucune base constitutionnelle ne permet à la Confédération d'aider les cantons en matière de trafic d'agglomération.

Avec la RPT : l'article 86 de la Constitution fédérale introduit la base légale permettant à la Confédération d'aider les cantons dans ce domaine en versant des *subventions globales pour des programmes* de développement du trafic d'agglomération.

Trafic régional

Aujourd'hui, la Confédération couvre près de 70% des déficits du trafic régional (67% pour le Canton de Vaud).

Avec la RPT, la quote-part de la Confédération au trafic régional est ramenée à une moyenne d'environ 50% (49% pour le Canton de Vaud). Les cantons assument la différence.

Protection de l'air et lutte contre le bruit routier (protection contre le bruit financée par les taxes prélevées sur les huiles minérales)

Aujourd'hui, les cantons reçoivent des subventions fédérales provenant des impôts sur les huiles minérales pour couvrir les coûts des mesures de protection contre le bruit. Le montant de ces subventions est lié à la catégorie de la route, à la capacité financière et en partie aussi au coût des mesures d'assainissement. Pour la protection de l'air, les subventions ont été supprimées dans le cadre du programme d'allègement budgétaire de la Confédération de 2003.

Avec la RPT, les ressources financières sont attribuées en fonction de *conventions-programmes*, ce qui évite une évaluation de chaque projet particulier. La protection contre le bruit le long des routes nationales et des routes principales est financée par le budget des routes nationales et par les subventions globales versées au titre des routes principales. Les autres routes (cantonales et communales) entrent dans le cadre de *conventions-programmes*.

Protection des eaux

Aujourd'hui, la Confédération subventionne des projets spécifiques en fonction de leur coût.

Avec la RPT, elle conclut avec les cantons des *conventions-programmes* assorties d'une subvention globale en fonctions des objectifs convenus.

Prestations complémentaires AVS/AI

Aujourd'hui, les prestations complémentaires sont dévolues aux cantons, la Confédération versant à ce titre des contributions. Les contributions fédérales au financement des prestations complémentaires fournies par les cantons dépendent de la capacité financière de ceux-ci. Les cantons à faible capacité financière reçoivent 35% des coûts pris en compte, cette quote-part se réduisant à 10% pour les cantons à forte capacité financière. La répartition entre le canton et les communes est opérée via la facture sociale.

Avec la RPT, les prestations annuelles relèvent exclusivement de la compétence fédérale. La Confédération et les cantons se partagent leur financement à raison de 5/8 et 3/8. Les cantons prennent entièrement à leur charge les coûts liés aux séjours en institution. Ils remboursent également les coûts de maladie et de soins à domicile.

Réduction des primes dans l'assurance-maladie

Aujourd'hui, les subventions fédérales varient selon la capacité financière des cantons, la population et la moyenne suisse des primes d'assurance-maladie obligatoire.

Avec la RPT, la Confédération fournit une contribution fixe à hauteur de 25% des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire pour 30% de la population suisse. Les subventions versées aux cantons dépendent désormais uniquement du nombre d'habitants établis dans le canton et de la moyenne suisse des coûts de la santé. Une harmonisation doit en outre être faite entre la RPT et la révision en cours de la LAMal (réduction des primes).

Améliorations structurelles dans l'agriculture

Aujourd'hui, les améliorations structurelles de l'agriculture sont une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons. Le soutien de la Confédération répond, selon les cas, à une logique forfaitaire ou à la logique des coûts des projets détaillés. Le montant de la prestation cantonale obligatoire et celui de la contribution fédérale sont échelonnés selon la capacité financière.

Avec la RPT, l'échelonnement des contributions selon la capacité financière est abandonné. Les aides à l'investissement de la Confédération pour les améliorations structurelles de l'agriculture seront désormais versées en principe de manière forfaitaire selon des éléments définis et devraient faire l'objet de *conventions-programmes* pour les améliorations foncières d'une certaine envergure (travaux et équipements de génie civil rural) ; selon les dernières informations fournies par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), cette règle devrait toutefois être relativisée en ce sens que ces aides seront désormais versées en principe de manière forfaitaire *ou selon la logique des coûts des projets détaillés* selon des éléments définis, et qu'elles *pourront faire* l'objet de *conventions-programmes* pour les *travaux relatifs à la remise en état périodique, et pour autant que les informations à disposition le permettent*.

Forêts

Aujourd'hui, la Confédération subventionne de nombreux projets spécifiques selon la logique des coûts. Les subventions sont échelonnées selon la capacité financière.

Avec la RPT, la Confédération verse aux cantons des subventions globales pour la réalisation des objectifs convenus dans des *conventions-programmes*. Les cantons sont les seuls interlocuteurs des demandeurs de subventions et, par conséquent, des prestataires de services.

Chasse

Aujourd'hui, la Confédération contribue selon la logique des coûts aux projets de protection des espèces, aux coûts des dégâts du gibier et aux charges de personnel pour la surveillance du district franc fédéral et des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale.

Avec la RPT, la Confédération verse des subventions globales au titre des *conventions-programmes* conclues avec les cantons.

Pêche

Aujourd'hui, la Confédération contribue selon la logique des coûts aux projets de protection des espèces.

Avec la RPT, la participation financière des cantons pour la protection des espèces n'est plus impérative.

Pour 7 groupes de tâches, il n'y a pas désenchevêtrement, mais une réorganisation limitée à la suppression de l'indice de capacité financière.

Dans trois cas, la Confédération cessera de verser des subventions calculées en fonction de la capacité financière des cantons (« suppléments péréquatifs »), au profit de l'alimentation des nouveaux instruments péréquatifs. Cela concerne la formation professionnelle, l'aide aux universités et les allocations familiales dans l'agriculture.

Dans trois cas, la part de recettes revenant aux cantons qui est actuellement calculée en fonction de leur capacité financière tombera, également au profit de l'alimentation des nouveaux instruments péréquatifs : parts des cantons à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et aux bénéfices de la Banque nationale.

Enfin, pour l'assurance-chômage obligatoire, les contributions des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail ne seront plus échelonnées, comme actuellement, en fonction de la capacité financière.

(...)

1.3.4 Le nouveau système de péréquation

Le quatrième instrument de la RPT est un nouveau système de péréquation financière.

La péréquation financière *actuelle* se base sur l'indice de capacité financière, qui prend en compte la charge et la force fiscale, le revenu cantonal et la part de zones de montagne. Cet indice influe ensuite les flux financiers entre la Confédération et les cantons : subventions fédérales; participation des cantons à des charges fédérales (p.ex. AVS/AI) et part à des recettes fédérales (IFD, impôt anticipé et bénéfices de la BNS).

Ces flux financiers comprennent un montant de base et un supplément péréquatif qui est d'autant plus élevé que le canton est financièrement faible. Pour pouvoir bénéficier des subventions, le canton est en général tenu de participer à la dépense prévue, d'où parfois, une incitation à dépenser.

La *nouvelle péréquation* renonce à ces suppléments péréquatifs au profit du dispositif suivant :

- une péréquation des ressources (cofinancement Confédération et cantons) et
- trois compensations des charges : charges dues à des facteurs socio-démographiques (structures démographiques et villes-centres), charges dues à des facteurs géo-topographiques (habitat clairsemé, déclivité du terrain, altitude, faible densité démographique) et compensation des cas de rigueur.

Péréquation des ressources

La péréquation des ressources vise à rétablir l'équilibre entre cantons à forte et cantons à faible capacité financière, en garantissant à chaque canton un minimum de ressources financières et en réduisant l'écart entre cantons à ressources financières élevées ou faibles. Elle est alimentée par les contributions de la Confédération et par celles des cantons à forte capacité financière.

L'indicateur utilisé pour exprimer le potentiel de ressources des cantons dépend de trois facteurs : le revenu imposable des personnes physiques, la fortune imposable des personnes physiques et les bénéfices des personnes morales. Ces éléments permettent de calculer l'indice des ressources; qui reflète le potentiel de ressources par habitant d'un canton donné par rapport à la moyenne suisse. Au-delà de 100 points, un canton est réputé être à fort potentiel de ressources ; en deçà, le potentiel est jugé faible.

Compensation des charges

Les cantons de montagne et les cantons-centres supportent des charges particulières et supérieures à la moyenne suisse dans ces domaines. Il s'agit de les compenser en partie.

La compensation des charges dues aux facteurs géo-topographiques vise à compenser les charges structurelles des cantons de montagne et des cantons à faible densité démographique pour les surcoûts dus à l'altitude (service hivernal, entretien des infrastructures), à la forte déclivité du terrain (exploitation des forêts, aménagement des cours d'eau) et à la dispersion de l'habitat (infrastructures, réseau scolaire, rattachement au réseau de transports publics).

La compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques vise, elle, à indemniser d'une part les charges spécifiques aux structures socio-démographiques (proportion de bénéficiaires de l'aide sociale, de personnes âgées et étrangères), d'autre part les charges spécifiques des villes-centres. Il s'agit des surcoûts liés à « l'exiguïté du territoire » (surcoûts de la sécurité publique, surcoûts inhérents aux zones à forte densité d'habitat ou de places de travail).

Compensation de cas de rigueur

Dans certains cantons à faibles ressources financières, le passage au nouveau régime pourra se traduire par un alourdissement des charges ou par un allègement seulement de faible importance. Pour ces cantons, la compensation des cas de rigueur, limitée à une durée maximale de 28 ans, permettra d'atténuer les incidences financières du passage à la RPT. Stable les huit premières années, elle diminuera ensuite de 5% par an. Puis, tous les quatre ans, le Parlement pourra réduire ou supprimer la compensation des cas de rigueur. Vaud, dans le bilan actuel, n'attend rien à ce titre.