

RPT : freiner une centralisation croissante des compétences

Le 1^{er} janvier 2008, la réforme de la répartition des tâches (RPT) entrait en vigueur et avait pour objectif d'augmenter l'efficacité des prestations publiques. Il était question de désenchevêtrer les tâches entre la Confédération et les cantons, de freiner la centralisation des compétences et de renforcer l'autonomie cantonale. Or, la tendance centralisatrice est encore largement observée. Des solutions sont envisagées par les cantons.

Laetitia Mathys, Chargée de recherche à l'IDHEAP de l'Université de Lausanne, Unité d'administration suisse et politiques institutionnelles

Bénéfique pour certains, néfaste pour d'autres, la centralisation telle qu'examinée ici, s'associe surtout à un accroissement de fonctions et de ressources de la Confédération par un dessaisissement partiel des compétences des cantons. C'est au fil des nombreuses révisions de la Constitution depuis 1848, que le peuple et les cantons ont progressivement confié des responsabilités à la Confédération, là où une protection nationale s'avérait nécessaire : sécurité sociale, garantie militaire ou encore supervision du marché intérieur. Cette centralisation se manifeste ensuite à travers les contre-projets que propose la Confédération

à des initiatives populaires. Acceptés, ces contre-projets lui donnent souvent l'opportunité d'étendre ses prérogatives. Enfin, en raison de la mobilité croissante et de mutations socio-économiques, le champ de l'action politique et de l'espace fonctionnel se recouvrent aujourd'hui de moins en moins. En conséquence, les cantons doivent développer des formes complexes de collaborations horizontale et verticale qui n'en deviennent quasiment plus pilotables politiquement : la Confédération peut alors bénéficier d'une plus vaste influence stratégique.

Une centralisation nécessaire, mais aujourd'hui déséquilibrée

Sous un certain angle, le fédéralisme suisse est à concevoir comme un équilibre entre décentralisation de la mise en œuvre et centralisation des compétences (Dafflon, 2004). Pourtant, cet équilibre est rompu selon les cantons, qui souhaitent aujourd'hui freiner cette centralisation. Une étude de 2016 relève qu'elle concerne surtout la législation, les cantons disposant encore d'une forte autonomie administrative et fiscale (Mueller et Dardanelli). En 2015, cette centralisation législative a fortement affecté les régions de montagnes et les espaces ruraux, maté-



Le trafic régional est l'une des tâches assurées conjointement par les cantons et la Confédération. (CFF)

rialisée notamment par la loi fédérale sur les résidences secondaires. En 2017, la volonté du Conseil fédéral de restreindre l'accès au marché de l'immobilier aux investisseurs étrangers (Lex Koller) menaçait également ces régions dépendantes du tourisme et de la construction. Pourtant, bien que critiquée par les cantons, cette polarisation vers le haut est inhérente au fédéralisme suisse, attendu que ces derniers n'aient pas les ressources suffisantes pour assurer les coûts croissants de mise en œuvre. Le principal secteur concerné est la santé, dont les soins longue durée pèsent lourdement sur les finances des cantons. En outre, certains enjeux transterritoriaux comme l'urbanisation, la cybersécurité ou la mobilité, sollicitent d'être abordés au niveau national.

Meilleures applications des principes constitutionnels

Pour les cantons, freiner la centralisation législative passe par une meilleure application des principes de subsidiarité (art. 5a Cst) selon lequel la prestation doit être prise en charge par le niveau le plus inférieur si celui-ci peut l'assumer de manière efficace et d'équivalence fiscale (art. 43a al. 2-3 Cst) indiquant que l'unité qui bénéficie d'une prestation en assume également les coûts et la décision. Bien qu'introduits dans la Constitution suite à l'acceptation de la RPT, ces principes demeurent appliqués de manière « approximative », en particulier dans le cadre des tâches « communes », c'est-à-dire assumées conjointement par la Confédération et les cantons. L'écueil actuel de ces tâches relève surtout d'un enchevêtrement de la mise en œuvre : tandis que les dépenses sont partagées, les décisions sont prises par l'une ou l'autre des entités, engendrant alors pertes de responsabilités et de contrôles et relâchement de la discipline budgétaire. Ces décalages se manifestent particulièrement dans les distributions de primes d'assurance complémentaire, la nouvelle politique régionale ou encore les projets d'agglomération. Selon le Conseil fédéral, ces principes s'interprètent comme des « maximes qui ne peuvent être invoquées devant un tribu-

nal » (2014 :30) et permettent donc ces largesses d'exécution. Or, ils demeurent fondamentaux pour le renforcement du fédéralisme et la garantie de participation des cantons.

Un second désenchevêtrement des tâches

Le projet d'une seconde répartition des tâches, désigné « RPT 2 », est actuellement analysé par le Conseil fédéral qui transmettra son rapport au Parlement à l'automne 2018. Très attendu par les cantons, ce projet se concentre sur la possibilité de désenchevêtrer la trentaine de tâches communes existantes, d'obtenir une meilleure clarification des responsabilités et d'approfondir l'examen de l'application des principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité.

ZUSAMMENFASSUNG

Die zunehmende Zentralisierung muss gestoppt werden!

Trotz der Einführung der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und der Kantone (NFA)“ im Januar 2008 ist die Zentralisierung und Bündelung von Kompetenzen auf Bundesebene weiter fortgeschritten. Das Zweitwohnungsgesetz oder die Pläne zur Verschärfung der Lex Koller sind nur zwei Beispiele dafür. Diese Tendenz zeugt auch von einer wachsenden Komplexität der Aufgaben und der damit verbundenen Notwendigkeit einer verstärkten horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund. Die Kantone möchten die oben erwähnte Zentralisierungstendenz, welche gerade auch den ländlichen Raum und die Berggebiete betrifft, gerne stoppen. Mit einer konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Art 5a BV, alles, was eine politische Ebene leisten kann, soll nicht von der ihr übergeordneten Ebene oder Instanz übernommen werden) und den Grundsätzen für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art 43a 2-3 BV), gibt es für die Kantone eine entsprechende Handhabe. Dies

betrifft vor allem Programme wie die Neue Regionalpolitik (NRP) oder die Agglomerationsprogramme wo Bund und Kantone eng zusammenarbeiten. Eine gute Möglichkeit, die zunehmende Zentralisierung zu mindern bietet auch das Projekt „NFA 2“. Die „NFA 2“ wird zurzeit vom Bundesrat geprüft und wird im Herbst 2018 im Parlament diskutiert.

RIASSUNTO

Frenare l'accrescimento della centralizzazione delle competenze

Nonostante l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), prosegue la centralizzazione delle competenze, a vantaggio della Confederazione. Questo può essere spiegato in particolare dalla complessità di alcuni dossier e dalla necessità, per i cantoni, di sviluppare delle collaborazioni sia orizzontali che verticali. Questa centralizzazione, che i cantoni si augurano di diminuire, tocca fortemente le regioni di montagna e gli spazi rurali. L'attuazione della legge federale sulle residenze secondarie, oltre ai progetti destinati a restringere l'accesso al mercato immobiliare agli investitori stranieri, sono degli esempi eloquenti. I cantoni possono frenare questa centralizzazione, domandando una migliore applicazione dei principi di sussidiarietà (art. 5a Cst), secondo i quali la prestazione deve essere presa a carico dal livello più basso se questo la può assumere in modo efficace e di equivalenza fiscale (art. 43a al. 2-3 Cst). Ciò riguarda in particolare i compiti che sono assunti congiuntamente dalla Confederazione e dai cantoni (in particolare la Nuova politica regionale e i progetti d'agglomerazione). Una delle opportunità per diminuire la centralizzazione, è offerta dal progetto « RPT 2 ». Questo è attualmente analizzato dal Consiglio federale. Sarà in seguito trasmesso al Parlamento, nell'autunno 2018.