

Guide pratique

Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges : indemnités, avantages de site, droits de participation

Assemblée plénière du 22 septembre 2023

Sommaire

Contexte.....	1
Fixation des indemnités et avantages/inconvénients de site.....	2
Droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre	5

1. Contexte

Le présent guide vise à aider les cantons à structurer et à objectiver leurs négociations. Basé sur les principes énoncés par l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), il s'adresse en premier lieu au personnel des administrations cantonales, des conférences des directrices et directeurs et à d'autres institutions. Le schéma de réalisation proposé dans le guide doit être compris comme une procédure type.

Le guide a été établi à la suite d'une enquête de la CdC menée en 2021 auprès des cantons, dans le cadre du quatrième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière¹. Une majorité d'entre eux estiment que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges remplit ses objectifs. Certains critiquent toutefois les incertitudes qui subsistent dans la fixation des indemnités, notamment en ce qui concerne les déductions pour avantage de site, et l'aménagement des droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre. Des analyses approfondies ont été réalisées dans le cadre de deux mandats externes

¹ CdC, Examen de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges : évaluation des résultats de l'enquête. Rapport à l'intention de l'organe de pilotage politique Péréquation financière Confédération-cantons, 1^{er} novembre 2021.

confiés au bureau bolz+partner consulting ag² et au professeur Kurt Nuspliger³, dont les recommandations respectives ont servi à élaborer le présent guide.

2. Fixation des indemnités et avantages/inconvénients de site

2.1. Calcul et garantie de la transparence des coûts

Selon l'art. 25, al. ACI, les cantons établissent un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible pour fixer les indemnités. Afin de tenir compte de la diversité des modèles de calcul cantonaux, l'ACI ne précise toutefois pas davantage les modalités de ce calcul des coûts et des prestations.

Les bases destinées à garantir la transparence des coûts et le calcul des coûts déterminants pour la fixation des indemnités doivent être élaborées en quatre étapes :

Étape 1 : Définition du modèle de calcul des coûts et des prestations (art. 25 ACI)

Les parties contractantes élaborent ensemble un modèle pour le calcul et la transparence des coûts du producteur de la prestation. Les exigences générales (présentation des coûts globaux par unité de prestations, délimitation matérielle et temporelle des coûts) doivent impérativement être remplies. Les produits et les recettes liés à la prestation sont également à prendre en compte. Lors de la conception concrète du modèle (modalités de calcul des coûts, degré de détail des unités d'imputation, orientation prestations vs. orientation résultats, période de référence des coûts à imputer), il convient d'exploiter la marge de manœuvre offerte par le domaine de tâches concerné et de choisir un modèle de calcul qui présente un bon rapport avantages/coûts, dans la logique du principe de l'importance relative. Dans l'idéal, le modèle de calcul retenu reprendra les normes applicables au secteur.

Étape 2 : Calcul des coûts globaux (art. 28, al. 1 et al. 3, let. d, ACI)

Les coûts globaux réels par unité de prestations sont calculés et présentés en détail sur la base du modèle de calcul des coûts et des prestations retenu. Les coûts globaux comprennent l'ensemble des coûts variables des prestations en question ainsi qu'une part des frais fixes, en tenant compte des coûts d'infrastructure, des investissements et des réserves de capacité. La présentation des coûts doit également contenir des informations relatives à l'utilisation des capacités.

² Beljean, Tobias, Lüthi, Stefan, Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges : Analyse de la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges (art. 25 à 28 ACI). Rapport à l'intention de la Conférence des gouvernements cantonaux, Berne 2022.

³ Nuspliger, Kurt, Droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre : Analyse des droits de participation dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Rapport à l'intention de la Conférence des gouvernements cantonaux, Berne 2022.

Étape 3 : Fixation des coûts déterminants (art. 28, al. 2 et al. 3, let. e, ACI)

Une troisième étape est consacrée à la définition de la part des coûts globaux réels à prendre en compte lors de la fixation de l'indemnité. Les produits liés aux prestations (p. ex. frais d'inscription, écolage), les éventuels fonds fédéraux et les fonds de tiers sont déduits des coûts globaux. Il est possible de s'écarter des coûts globaux pour différentes raisons : taux d'utilisation des capacités (c.-à-d. prise en compte d'un taux d'utilisation théorique), principe d'imputation directe (absence de lien de causalité entre la production de la prestation dans le cadre de la collaboration intercantonale et certaines composantes des coûts fixes) ou encore rentabilité de la fourniture de la prestation (écarts entre les coûts réels et certaines valeurs de référence ou les coûts moyens de fournisseurs comparables).

La fixation d'un taux de couverture des coûts cible éloigné des coûts globaux doit être clairement exposée et objectivement justifiée. Le seul fait de renoncer aux droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre prévus par l'ACI ne devrait généralement pas justifier un écart par rapport aux coûts globaux. Ces droits de participation doivent être considérés comme des éléments essentiels de l'équivalence fiscale.

Étape 4 : Définition des modalités de mise en œuvre

Dans un dernier temps, les modalités concrètes d'analyse des coûts déterminants et du taux de couverture atteint grâce à l'indemnité doivent être définies, de même que la procédure à appliquer en vue d'une éventuelle adaptation de l'indemnité. Il convient de veiller à ce que les procédures soient applicables et les coûts acceptables.

2.2. Avantages et désavantages de site

Conformément à l'art. 28, al. 3, let. c, ACI, des avantages et désavantages de site importants liés à la fourniture ou à l'utilisation des prestations peuvent être pris en compte lors de la fixation des indemnités. En principe, toute négociation en vue de la conclusion d'un accord de collaboration intercantonale devrait évaluer la possibilité de prendre en compte les avantages et les désavantages de site. Si un avantage ou un désavantage important apparaît, il doit faire l'objet d'une quantification et d'un abattement ou au contraire d'une pénalisation à répercuter sur les coûts déterminants par unité de prestations.

Il s'agit pour ce faire de procéder en cinq étapes.

Étape 1 : définition des avantages et désavantages de site

Les parties contractantes doivent dans un premier temps s'accorder sur une définition de la notion d'avantage de site. Il est préconisé pour cela de s'appuyer sur l'avantage fiscal net obtenu par les cantons dans le cadre de la fourniture et de l'utilisation de la prestation. La notion de désavantage de site désigne par analogie les effets négatifs correspondants. L'avantage ou le désavantage de site d'un canton doit toujours être considéré et évalué dans une approche comparative, en tenant compte de la situation des autres parties contractantes.

Cela signifie que l'avantage brut correspond au substrat fiscal supplémentaire généré par la fourniture de la prestation. Sur cette base est tout d'abord calculée l'exploitation fiscale (recettes fiscales supplémentaires,

dont est ensuite déduit l'écrêtage relevant de la péréquation des ressources défini au moyen du taux d'écrêtage marginal, afin d'obtenir l'avantage net). Les effets dans les cantons bénéficiaires mais sans implantation de la prestation (cantons dits non-sites) doivent également être pris en compte et comparés avec les effets dans le canton site.

Étape 2 : définition du cadre méthodologique

Les parties contractantes s'accordent ensuite sur la méthode de quantification des avantages et des désavantages de site dans les cantons impliqués. Les facteurs non quantifiables doivent en outre être calculés et présentés séparément. Les valeurs à appliquer pour l'exploitation fiscale (valeurs cantonales ou valeur moyenne) et le taux d'écrêtage marginal relevant de la péréquation des ressources (valeur moyenne uniforme, écrêtage marginal cantonal basé sur l'exploitation fiscale standard ou sur la charge fiscale réelle) sont également à définir.

Étape 3 : quantification approximative et analyse de l'importance relative

Le cadre méthodologique permet de réaliser une première quantification approximative. Il est par exemple possible d'évaluer tout d'abord les facteurs quantifiables sur la seule base des frais de personnel du fournisseur de la prestation (« 80/20 »). Il faut également apprécier l'importance qualitative des facteurs non quantitatifs pour pouvoir déterminer l'existence d'un avantage ou d'un désavantage de site important.

Étape 4 : analyses approfondies si besoin

Si des avantages ou des désavantages de site importants ont été identifiés lors de la quantification approximative, des travaux plus précis sont nécessaires. Les facteurs non quantifiables doivent en outre faire l'objet d'une évaluation et d'une présentation séparées. En fonction de l'importance de l'avantage de site, la quantification peut être complétée par une analyse externe (par ex. à titre de second avis).

Étape 5 : réévaluations périodiques

À l'instar des coûts, les avantages et désavantages de site ne sont pas des valeurs fixes ; ils peuvent évoluer dans le temps. Il est donc tout à fait judicieux de procéder à une réévaluation périodique. La procédure de réévaluation gagne aussi à être définie conjointement au préalable.

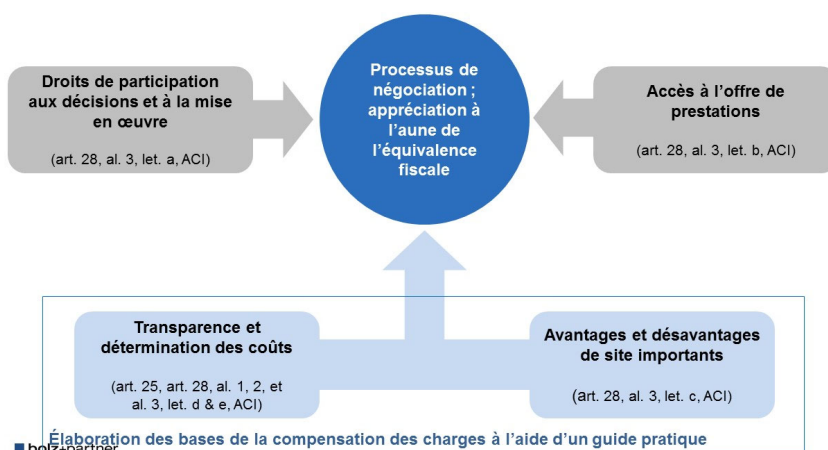


Figure : Schéma des facteurs à prendre en compte dans le processus de négociation

3. Droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre

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, tel est le sens de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre sont des éléments clés du principe de l'équivalence fiscale. Il convient donc de mettre en place un cadre réglementaire adéquat pour l'exercice desdits droits.

Les droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre se rapportent généralement à des accords ainsi qu'aux organes de direction politiques et aux organes spécialisés qui y sont associés. En revanche, il ne serait pas opportun d'accorder un droit de participation au niveau de l'entreprise, ce afin de préserver l'autonomie des institutions qui fournissent des prestations (universités, institutions culturelles, etc.).

Organismes responsables communs et acquisition de prestations

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges provient du droit fédéral. Les deux formes de collaboration envisageables sont les organismes responsables communs et l'acquisition des prestations ; elles illustrent parfaitement la réalité. Les cantons instituant un organisme responsable commun se voient accorder des droits de participation paritaires aux décisions et à la mise en œuvre pour tous les domaines de tâches. Ces droits peuvent exceptionnellement être pondérés en fonction des engagements financiers respectifs. Une pondération peut notamment s'avérer nécessaire pour compenser des déséquilibres importants dans l'utilisation des prestations. Certaines décisions peuvent requérir une majorité qualifiée.

Le bénéficiaire des prestations dispose en principe au moins d'un droit partiel de participation aux décisions. Le « droit de participation partiel » au sens de l'art. 22 ACI peut être un droit d'audition ou un droit de proposition. Dans le cas de l'acquisition de prestations, les conventions vont la plupart du temps bien au-delà du « droit de participation partiel ».

Participation et rentabilité de la production des prestations

L'exercice actif des droits de participation conduit dans l'idéal à une prestation sur mesure, améliorant la rentabilité de la production. Il est indispensable que les acteurs exercent leurs droits de participation pour que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges déploie tous ses effets. La participation est un élément déterminant du principe de l'équivalence fiscale. Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État devrait également décider de cette prestation. Par conséquent, la participation n'est pas seulement un « droit » auquel on peut renoncer, elle est aussi une contribution importante au fonctionnement du dispositif. Dans la logique de ce dernier, on pourrait donc même parler d'un « devoir » de participation. Il ne s'agit pas d'une obligation légale, mais d'un engagement nécessaire au bon fonctionnement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il convient de tendre vers des processus simples.

Des solutions sur mesure

Les conventions intercantionales doivent viser la recherche de solutions sur mesure pour régler la participation. Ces conventions spécifient les organes et les procédures auxquels les droits de participation s'appliquent. Il y a donc lieu de mettre en place un cadre réglementaire adéquat pour l'exercice de ces droits.

La participation tout au long du processus

La participation doit avoir lieu à toutes les étapes du processus : négociation de la convention, prise de décision, mise en œuvre. Les bénéficiaires potentiels de l'offre de prestations doivent être impliqués dès la phase de conception. Décider quelles prestations seront achetées et à quel prix, ou définir la forme de l'organisme responsable commun, exige la participation de l'ensemble des partenaires dès le début.

Transparence totale

Exercer adéquatement les droits de participation suppose une transparence totale sur les bases financières et sur l'offre de prestations.

L'obligation d'informer incombe en premier lieu aux cantons dans lesquels sont implantées les institutions pour lesquelles il y a versement de paiements compensatoires au titre d'une convention intercantonale. L'information doit avoir lieu en temps utile et être complète. Pour fixer les indemnités, il convient d'établir un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible. L'association précoce des comités d'experts est recommandée.

Décisions prises à la majorité qualifiée

En règle générale, les décisions sont prises à la majorité simple. Les conventions peuvent toutefois prévoir la possibilité de prendre les décisions à la majorité qualifiée, selon le degré d'implication des cantons. On l'envisagera notamment pour protéger les cantons qui participent au financement de certaines institutions. Cela permet d'éviter que les cantons sites ne soient mis en minorité par d'autres cantons sur des questions importantes.

Acteurs

Il convient de faire une distinction entre les acteurs politiques majeurs et d'autres acteurs qui jouent un rôle important, sans être des partenaires formels d'une convention intercantonale. Les gouvernements cantonaux comptent parmi les acteurs majeurs. Il se peut aussi que les fournisseurs soient des communes ou que celles-ci exercent des droits de participation.

Selon les domaines politiques, il existe d'autres acteurs importants qui ne relèvent pas de l'échelon politique. Dans les cantons, les services compétents pour un domaine spécifique comptent parmi ces acteurs.

Le succès de la collaboration intercantonale repose dans la plupart des cas sur l'important travail fourni par les comités d'experts. Dans le domaine intercantonal, ils sont en général institués par les conférences des directeurs ou par des accords intercantonaux. Ceux mis en place par les concordats ont des compétences propres et il leur revient de préparer des bases décisionnelles à l'intention des organes de direction politiques. Il convient de tirer pleinement parti du potentiel de participation de ces comités.

La coopération intercantonale porte souvent sur des prestations fournies par des institutions soutenues par les cantons. Dans le domaine des hautes écoles, il s'agit des universités, auxquelles les cantons partenaires accordent généralement une autonomie ancrée dans la loi. L'autonomie et la marge de manœuvre dont jouissent ces institutions sont à respecter.

Il est enfin indispensable de prendre en compte les intérêts des citoyens bénéficiaires des prestations dans un contexte intercantonal.

Rôle des organes de direction

On opère souvent, dans l'exécution des tâches publiques, une distinction entre question stratégique et question opérationnelle. La stratégie porte sur des questions fondamentales qui ont trait à la réalisation à long terme des objectifs d'une institution. Définir la stratégie relève des prérogatives de l'échelon politique. En droit public, la politique a pour mission de se consacrer aux questions fondamentales et aux autres questions importantes. Dans le cas des conventions intercantionales, il n'est pas rare que l'on institue un organe suprême composé de membres de gouvernement et dévolu à ces tâches.

Association des parlements

Les parlements cantonaux doivent être associés à la collaboration intercantonale de manière suffisante. Ils sont amenés à prendre des décisions de principe démocratiques et chargés d'approuver les conventions intercantionales relevant de leur domaine de compétence. L'instrument parlementaire leur permet d'influer sur l'action des gouvernements. Des commissions de gestion intraparlimentaires peuvent être créées au sein des

organismes responsables, dans le but d'en assurer la haute surveillance. Afin que les parlements cantonaux puissent accomplir leurs tâches, il faut les informer pleinement, au plus tôt et de façon continue des activités transcantoniales des gouvernements. Le devoir d'information des gouvernements cantonaux constitue la base nécessaire de la participation parlementaire. L'aménagement concret des droits de participation reste du ressort du droit cantonal au titre de l'autonomie d'organisation des cantons. Les parlements cantonaux décident de leur propre chef avec quelles structures et quels processus ils entendent exercer leurs droits de participation. L'association précoce des commissions parlementaires compétentes a fait ses preuves.

Principes fondamentaux de droit constitutionnel

Les principes fondamentaux énoncés par la Constitution s'appliquent à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges : subsidiarité, légalité, intérêt général, proportionnalité, bonne foi, respect et assistance au sein de l'État fédéral. Les éléments clés de l'équivalence fiscale comptent eux aussi parmi les principes fondamentaux énoncés par la Constitution. Le succès de la collaboration intercantonale suppose loyauté, volonté de chacun d'être partie prenante et, par conséquent, culture de la coopération à tous les échelons. L'implication de l'ensemble des acteurs doit être perçue comme une valeur positive. Il convient de viser un juste équilibre des intérêts.

Communication politique

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges fonctionne dans l'ensemble très bien. Cela vaut également pour les droits de participation des cantons qui y adhèrent. Idéalement, l'exercice des droits de participation améliore l'offre de prestations. La valeur ajoutée des prestations transcantoniales est considérablement plus élevée pour les citoyens, ce qui est une preuve d'efficacité du système fédéral. Il s'agit là d'un aspect à prendre en compte dans la communication politique.

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, pilier de la RPT

L'institutionnalisation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est un pilier de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrée en vigueur en 2008. Un partage loyal des charges et une collaboration appropriée entre les cantons permettent de répondre aux besoins et d'accomplir efficacement les tâches relevant des domaines couverts par l'art. 48a Cst., tout en luttant contre une centralisation excessive des pouvoirs. La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est réglée par les articles 10 à 17 de loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) et par l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).