

**Mise en œuvre de la Réforme
de la péréquation financière et
de la répartition des tâches
entre la Confédération et les
cantons (RPT)**

**Embargo jusqu'au
vendredi 30 juin 2006 à 12h00**

Rapport du Gouvernement au Parlement

Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement a l'honneur de vous présenter un rapport sur la mise en œuvre dans le Canton du Jura de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons acceptée lors de la votation fédérale du 28 novembre 2004.

Ce rapport a pour objectif de vous donner une vue d'ensemble du projet, une description succincte des groupes de tâches concernés et une information sur les travaux, les enjeux et les incidences les plus importants. Il est structuré de la manière suivante :

1. LA PRESENTATION GENERALE DE LA RPT.....	3
1.1. LA REFORME ET SES CINQ INSTRUMENTS.....	3
1.1.1. <i>Le système actuel</i>	3
1.1.2. <i>Les objectifs politiques suisses</i>	3
1.1.3. <i>La solution RPT</i>	4
1.1.4. <i>Les instruments de la RPT</i>	4
1.2. LES ETAPES FRANCHIES.....	7
1.3. LES PROCHAINES ETAPES.....	8
2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RPT DANS LES CANTONS.....	8
2.1. LES TRAVAUX EFFECTUES AU SEIN DE LA CdC.....	8
2.2. LES TRAVAUX EFFECTUES AU SEIN DES CONFERENCES DES DIRECTEURS CANTONAUX.....	8
2.3. LES TRAVAUX A EFFECTUER DANS LES CANTONS.....	9
2.3.1. <i>L'adaptation des législations cantonales</i>	9
2.3.2. <i>L'adaptation de la collaboration intercantonale</i>	9
2.3.3. <i>L'adaptation des relations intracantonales</i>	9
2.3.4. <i>L'adaptation des budgets et du plan financier</i>	9
2.3.5. <i>Les problèmes transitoires</i>	9
3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RPT DANS LE CANTON DU JURA.....	10
3.1. LES ENJEUX.....	10
3.1.1. <i>Les enjeux politiques</i>	10
3.1.2. <i>Les enjeux pour le Parlement</i>	11
3.1.3. <i>Les enjeux organisationnels</i>	11
3.1.4. <i>Les enjeux législatifs</i>	11
3.1.5. <i>Les relations intercantionales</i>	12
3.1.6. <i>Les enjeux financiers</i>	12
3.1.7. <i>Les enjeux pour les communes</i>	12
3.1.8. <i>La période de transition</i>	13
3.2. L'ORGANISATION DE PROJET MISE EN PLACE.....	13
3.3. LES PREMIERS TRAVAUX EFFECTUES.....	15
4. LES TRAVAUX PREPARATOIRES AU NIVEAU CANTONAL.....	15
4.1. LA PEREQUATION FINANCIERE AU SENS STRICT.....	15
4.2. LE DESENCHEVETREMENT DES TACHES ET DE LEUR FINANCEMENT : TACHES DEVOLUES A LA CONFEDERATION.....	15
4.2.1. <i>Prestations individuelles de l'AVS</i>	16
4.2.2. <i>Prestations individuelles de l'AI</i>	16
4.2.3. <i>Aide aux personnes âgées et aux handicapés</i>	16

4.2.4.	Routes nationales.....	17
4.2.5.	Défense nationale.....	17
4.2.6.	Agriculture - Centrales de vulgarisation agricole.....	18
4.2.7.	Elevage.....	18
4.3	LE DESENCHEVETREMENT DES TACHES ET DE LEUR FINANCEMENT : TACHES DEVOLUES AUX CANTONS.....	18
4.3.1.	Construction et participation à l'exploitation de homes, ateliers protégés, institutions de réadaptation.....	19
4.3.2.	Formation scolaire spéciale.....	20
4.3.3.	Soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux handicapés: activités cantonales et communales pour l'aide et les soins à domicile (Spitex).....	21
4.3.4.	Soutien aux organismes de formation spécialisée dans le domaine social.....	21
4.3.5.	Aides à la formation, y compris jusqu'au degré secondaire II.....	22
4.3.6.	Éducation physique et sport à l'école: sport scolaire facultatif et moyens didactiques.....	23
4.3.7.	Séparation des modes de trafic et suppression des passages à niveau en dehors des agglomérations.....	23
4.3.8.	Aérodromes.....	24
4.3.9.	Amélioration du logement dans les régions de montagne.....	24
4.3.10.	Services de vulgarisation agricole.....	24
4.4.	LA RATIONALISATION DES TACHES COMMUNES.....	25
4.4.1.	Réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire.....	25
4.4.2.	Prestations complémentaires.....	25
4.4.3.	Aides à la formation dans le secteur tertiaire.....	26
4.4.4.	Trafic d'agglomération.....	26
4.4.5.	Trafic régional.....	27
4.4.6.	Routes principales.....	27
4.4.7.	Protection contre le bruit, financée par les taxes prélevées sur les huiles minérales (sans routes nationales ni routes principales).....	28
4.4.8.	Exécution des peines et des mesures.....	29
4.4.9.	Mensuration officielle.....	29
4.4.10.	Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel.....	30
4.4.11.	Protection de la nature et du paysage.....	31
4.4.12.	Protection contre les crues.....	31
4.4.13.	Protection des eaux.....	31
4.4.14.	Améliorations structurelles dans l'agriculture.....	32
4.4.15.	Forêts.....	32
4.4.16.	Chasse et 4.4.17. Pêche.....	33
4.5.	LA SUPPRESSION DU CRITERE DE CAPACITE FINANCIERE.....	33
4.5.1.	Formation professionnelle.....	34
4.5.2.	Aide aux universités.....	34
4.5.3.	Allocation familiale dans l'agriculture.....	34
4.5.4.	Loi sur les subventions.....	34
4.5.5.	Part des cantons à l'impôt fédéral direct (LIFD).....	35
4.5.6.	Parts des cantons à l'impôt anticipé (LIA).....	35
4.5.7.	Participation des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail.....	36
4.5.8.	Part des cantons au bénéfice de la Banque nationale.....	36
4.6.	LE RENFORCEMENT DE LA COLLABORATION INTERCANTONALE.....	36
4.6.1.	L'Accord-cadre intercantonal.....	37
4.6.2.	Les neufs tâches soumises à la collaboration intercantonale.....	37
5.	LES CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA RPT.....	39
5.1.	LE SCHEMA DES INCIDENCES FINANCIERES.....	39
5.2.	LE BILAN GLOBAL 2001/2002.....	40
5.3.	LE BILAN GLOBAL 2004/2005.....	41
5.4.	LES INCIDENCES FINANCIERES SUR LES COMMUNES.....	42
6.	LE CALENDRIER RPT EN BREF.....	43
7.	LA CONCLUSION.....	44

1. La présentation générale de la RPT

Avant d'entrer véritablement dans la présentation des travaux de mise en œuvre de la RPT, il est utile de rappeler les principales caractéristiques de cette réforme, d'en proposer un bref historique et de décrire succinctement ses prochaines étapes.

1.1. La réforme et ses cinq instruments

Se basant sur les lacunes du système actuel, la Confédération et les cantons ont redéfini les objectifs de la péréquation financière pour proposer une nouvelle solution.

1.1.1. Le système actuel

La péréquation actuelle repose sur des bases légales instaurées en 1959. Elle régit les relations financières entre la Confédération et les cantons ainsi que la péréquation entre cantons à forte et à faible capacité financière. Elle se compose de plus de 100 mesures indépendantes les unes des autres. Les relations financières entre la Confédération et les cantons sont la conséquence directe de la répartition actuelle des tâches publiques. Ce régime a certes fonctionné, mais les temps ont changé et il souffre aujourd'hui de graves lacunes :

- **Enchevêtrement des tâches**

Entre la Confédération et les cantons, la répartition des responsabilités n'est plus clairement définie. Ce flou, les nombreux instruments et les inévitables chevauchements de compétences amènent au comble de la confusion. Cette situation va à l'encontre des principes de politique financière selon lesquels «le payeur décide» et «le bénéficiaire paie».

- **Disparités croissantes**

Malgré tous les efforts déployés pour resserrer l'éventail des capacités financières cantonales, les disparités ont tendance à s'aggraver entre les cantons les plus riches et les plus pauvres.

- **Manque de pilotage**

La péréquation actuelle ne peut être gérée efficacement. Conséquence : la manne fédérale profite davantage à certains cantons qu'à d'autres.

1.1.2. Les objectifs politiques suisses

Avec la RPT, la Confédération et les cantons veulent **revitaliser le fédéralisme** et renforcer ainsi le principe fondateur de la Suisse.

Suivant le **principe de la subsidiarité**, la Confédération se charge uniquement des tâches que les cantons ne peuvent pas assumer. Elle est ainsi en mesure de s'investir davantage dans les tâches d'intérêt national. La RPT permet de réunir les forces des collectivités plutôt que de les éparpiller comme c'est aujourd'hui le cas.

Le corollaire est que les cantons doivent être à même d'assumer les tâches qui leur incombent et de collaborer plus facilement à cet effet. Or, les cantons n'ont pas tous la même capacité financière : la péréquation des ressources permet de rétablir un **équilibre plus juste** entre cantons à fort ou à faible potentiel de ressources. De plus, les **cantons de**

montagne et les **cantons-centres** doivent assumer des **charges excessives** qu'ils ne peuvent guère influencer : la compensation des charges permet ici aussi de rétablir l'équilibre entre les cantons. Le nouveau système de péréquation répond au principe de solidarité, garantit une saine concurrence entre cantons et favorise autant l'esprit d'innovation que le pluralisme des solutions.

1.1.3. La solution RPT

Le « modèle politique suisse » doit retrouver toute sa vigueur : il y va de l'avenir de notre pays, de sa population et de son économie. Les 26 cantons et la Confédération se sont donc attelés à cette vaste tâche que constitue la réforme en profondeur de la péréquation financière et de la répartition des tâches.

La RPT vise deux principaux objectifs : réduire les disparités cantonales et renforcer l'efficacité. Elle intervient à cette fin sur les deux plans suivants :

- **Finances publiques**

Actuellement, le resserrement de l'éventail des capacités financières cantonales est un but, déterminé en fonction de la capacité financière, que la Confédération tente d'atteindre pour moitié en agissant sur le montant des subventions. Dorénavant, ce resserrement sera opéré au moyen de deux instruments de péréquation distincts et indépendants des subventions.

- **Tâches publiques**

Nombreux sont les domaines dans lesquels les compétences institutionnelles, les responsabilités et les flux financiers se recoupent. Outre le cumul des chevauchements administratifs, cette situation induit une dépendance croissante des cantons envers la Confédération. Il s'agit de démêler l'écheveau des compétences institutionnelles ainsi que des flux financiers et de réorganiser les tâches publiques selon une logique plus rationnelle. Trois instruments permettront d'atteindre ce but : le désenchevêtrement des tâches, qui vise à simplifier les relations entre la Confédération et les cantons, les nouvelles formes de collaboration, qui visent à rationaliser les tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons et, enfin, le renforcement de la collaboration intercantonale.

1.1.4. Les instruments de la RPT

Compte tenu des deux plans évoqués, la RPT s'articule autour de cinq instruments dont les effets ciblés se complètent.

- **1^{er} instrument : péréquation des ressources**

La péréquation des ressources est basée sur un nouvel indice des ressources, amené à remplacer l'indice de la capacité financière actuelle. L'indice des ressources reflète le potentiel de ressources fiscales d'un canton exprimé par habitant. Il repose sur le concept d'assiette fiscale agrégée (AFA), qui inclut trois éléments : le revenu imposable des personnes physiques, l'augmentation de la fortune imposable des personnes physiques et le bénéficiaire imposable des personnes morales.

La péréquation des ressources bénéficie aux cantons ayant un indice des ressources inférieur à la moyenne nationale (= 100). Elle est financée par les cantons à fort potentiel de ressources (indice des ressources > 100) et par la Confédération. Il est prévu que la contribution des cantons (péréquation horizontale des ressources) atteigne au minimum

deux tiers et au maximum 80 % de la part de la Confédération (péréquation verticale des ressources).

Le montant des contributions respectives de la Confédération et des cantons sera fixé en 2007 puis réexaminé tous les quatre ans par le parlement fédéral. Le volume global de la péréquation des ressources sera calculé de manière à ce que chaque canton dispose, après péréquation, d'un indice des ressources équivalant au minimum à 85 % de la moyenne suisse.

- **2^{ème} instrument : compensation des charges**

Un traitement particulier est réservé dans le cadre de la RPT à deux catégories de cantons supportant des charges structurelles excessives : les cantons de montagne et les cantons centres. Deux mécanismes sont prévus pour remédier aux désavantages respectifs qu'ils encourent : la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS).

La CCG vise plus précisément à corriger trois types de charges : les surcoûts dus à l'altitude (ex : travaux de déneigement), les surcoûts dus à la forte déclivité du terrain (ex : exploitation des forêts, aménagement des cours d'eau, mise en place de paravalanches), les surcoûts dus à la dispersion de l'habitat (coûts par habitant plus élevés pour les infrastructures et prestations de base : réseaux d'approvisionnement en eau et en énergie, routes, transports publics, etc.).

La CCS concerne les charges liées à la structure démographique des zones urbaines en général et les charges spécifiques aux villes-centres. Pour ce qui est de la structure démographique, il est tenu compte de la concentration en milieu urbain de groupes sociaux susceptibles d'occasionner des dépenses publiques supérieures à la moyenne tout en ne générant que peu de recettes fiscales (bénéficiaires de l'aide sociale, personnes très âgées, étrangers récemment arrivés en Suisse).

Sur la base des derniers bilans globaux mettant en évidence les incidences de la RPT, le Canton du Jura devrait principalement bénéficier de la CCG et ne devrait recevoir qu'une contribution fédérale limitée au titre de la CCS.

- **3^{ème} instrument : désenchevêtrement des tâches et de leur financement**

Au fil des années la Confédération et les cantons ont été amenés à assumer un nombre croissant de tâches en commun. Cet enchevêtrement de plus en plus dense des compétences pose d'épineux problèmes dans la gestion des tâches en question. Pour y remédier, il est prévu dans le cadre de la RPT de départager le plus clairement possible les tâches de la Confédération et celles des cantons. En vertu du principe de subsidiarité, la Confédération ne prend à sa charge que les tâches que les cantons ne sont pas en mesure d'assumer. Une délimitation plus claire des responsabilités de chaque niveau de gouvernement permettra un traitement plus efficace et plus rationnel des tâches publiques. Il est prévu dans le cadre de la RPT de procéder à un désenchevêtrement total des tâches et de leur financement pour 17 domaines de tâches assumés actuellement en commun par la Confédération et les cantons. 7 de ces domaines reviennent à la Confédération¹ et 10 passent sous la seule responsabilité des cantons.²

¹ Les 7 domaines de tâches suivants sont placés sous la responsabilité exclusive de la Confédération : prestations individuelles AVS ; prestations individuelles AI ; soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (organismes faïtiers actifs au niveau national) ; routes nationales (construction, exploitation et entretien) ; défense nationale (matériel de l'armée et équipement personnel) ; centrales de vulgarisation agricole (niveau national) ; élevage.

- **4^{ème} instrument : rationalisation des tâches communes**

L'analyse entreprise dans le cadre de la RPT a démontré qu'un désenchevêtrement total n'était pas judicieux dans tous les cas. Il a été jugé opportun que la Confédération et les cantons continuent de partager la responsabilité et le financement de 17 domaines de tâches.³ Ces tâches, sont dites communes. Il est prévu que leur financement s'inscrive dans le cadre de programmes pluriannuels. Les transferts financiers de la Confédération aux cantons prendront la forme de subventions forfaitaires et globales. Les dispositions légales, précisées dans le cadre du deuxième message sur la RPT, ne règlent que les principes généraux de la collaboration verticale. Pour le reste, la Confédération et les cantons concluront des conventions-programmes précisant notamment les objectifs à atteindre et le montant de l'indemnisation versée aux cantons.

- **5^{ème} instrument : renforcement de la collaboration intercantonale**

La RPT vise également à renforcer la collaboration intercantonale. Dans cette optique, une liste de 9 domaines de tâches devant obligatoirement faire l'objet d'une collaboration entre cantons est fixée dans la Constitution fédérale (art. 48a al. 1).⁴ La promotion de la collaboration intercantonale est basée sur l'idée que tout canton entendant bénéficier d'une prestation d'un autre canton doit indemniser ce dernier. En contrepartie il doit se voir accorder un droit de codécision et de consultation. Les principes fondamentaux de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges sont fixés dans l'accord-cadre intercantonal (ACI). Ce dernier fait l'objet d'un message séparé, soumis au Parlement.⁵

² Les 10 domaines de tâches suivants relèveront exclusivement de la compétence des cantons dans le nouveau système :

subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers protégés et d'institutions de réadaptation professionnelle et médicale ; formation spéciale ; soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (niveaux cantonal et communal) ; subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social; aide à la formation jusqu'au degré secondaire II ; gymnastique et sport (sport scolaire facultatif, matériel didactique); séparation des courants de trafic et passages à niveau en dehors des agglomérations ; aérodromes ; amélioration du logement dans les régions de montagne ; vulgarisation agricole (niveau cantonal).

³ Les 17 domaines de tâches communes sont les suivantes :

réduction des primes dans l'assurance-maladie ; prestations complémentaires ; aides à la formation dans le secteur tertiaire ; trafic d'agglomération ; trafic régional ; routes principales ; protection contre le bruit (fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales) ; exécution des peines et des mesures ; mensuration officielle ; protection du paysage et conservation des monuments historiques ; protection de la nature et du paysage ; protection contre les crues ; protection des eaux ; améliorations structurelles dans l'agriculture ; forêts ; chasse ; pêche.

⁴ Exécution des peines et des mesures; universités cantonales; hautes écoles spécialisées; institutions culturelles d'importance suprarégionale; gestion des déchets; épuration des eaux usées; transports en agglomération; médecine de pointe et cliniques spéciales; institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Le peuple a décidé en votation populaire du 21 mai 2006 d'étendre le domaine "universités cantonales" à celui de l'"instruction publique". Par ailleurs, le domaine "hautes écoles spécialisées" devient celui des "hautes écoles cantonales".

⁵ Voir à ce sujet le Message du Gouvernement accompagnant le projet d'arrêté portant adhésion du Canton du Jura à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).

Le mécanisme originel de la RPT a du être complété, à titre transitoire par un 6^{ème} outil :

- **La compensation des cas de rigueur**

Cette compensation doit permettre d'atténuer les effets du passage au nouveau régime. Il s'agit plus précisément d'éviter que, contrairement aux objectifs du projet, des cantons à faible potentiel de ressources se retrouvent avec la RPT dans une situation pire que celle qui est la leur dans le système actuel. La dotation annuelle de la compensation des cas de rigueur, financée à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons, sera cependant fixée au moment du passage à la RPT. Ce montant restera ensuite inchangé durant 8 ans, avant de connaître une diminution annuelle de 5 % de sa valeur initiale. La dotation de la compensation des cas de rigueur, dont la reconduction sera par ailleurs examinée tous les quatre ans par le parlement fédéral, expirera donc au plus tard 28 ans après l'entrée en vigueur du nouveau système de péréquation.

1.2. Les étapes franchies

La RPT a déjà une longue histoire. Après des analyses préparatoires remontant au début des années nonante, le coup d'envoi officiel du projet est donné en 1994. Un groupe d'experts est chargé d'établir un rapport sur le système en vigueur, basé sur la loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons (LPF). L'expertise souligne la nécessité d'une réforme de la politique péréquative suisse. Une organisation de projet est alors instituée conjointement par le Département fédéral des finances (DFF) et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Elle publie les lignes directrices de la réforme et les met en consultation en 1996. Les réactions sont mitigées, spécialement en ce qui concerne la partie du rapport traitant de la réorganisation des tâches entre la Confédération et les cantons.

Un deuxième rapport, concrétisant les lignes directrices de 1996 et précisant certains aspects de la réforme envisagée, est mis en consultation en 1999.

Un premier message du Conseil fédéral sur la RPT est publié le 14 novembre 2001. Il propose une présentation générale du nouveau système envisagé, décrit les modifications constitutionnelles qui seront nécessaires, inclut un nouveau projet de loi sur la péréquation financière et contient une première estimation des incidences financières de la réforme. Ce message est soumis aux Chambres fédérales en automne 2002. La décision finale intervient le 3 octobre 2003 sous la forme d'un Arrêté fédéral. Il fait l'objet de la votation fédérale du 28 novembre 2004 et est accepté par 64,37 % des votants et 23 cantons et demi-cantons. Seuls Schwytz, Zoug et Nidwald refusent la réforme. Dans le Canton du Jura, la RPT est acceptée par 71.5 % des votants.

Les modifications induites par la RPT dans les législations spécifiques au niveau fédéral ont été présentées dans le Rapport final sur la législation d'exécution publié le 24 septembre 2004 par le DFF et la CdC. Il ressort de ce rapport que trente lois fédérales devront être amendées d'ici à l'entrée en vigueur de la RPT.

Sur la base des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé de s'en tenir pour l'essentiel aux propositions formulées dans le rapport final. Des modifications ont néanmoins été annoncées dans cinq domaines de tâches ayant donné lieu à des contestations particulièrement vives (Loi-cadre sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes invalides, routes nationales, conservation des monuments historiques, aides à la formation, réduction des primes dans l'assurance-maladie). Ces modifications ont été concrétisées dans le 2^{ème} message sur la RPT adopté par le Conseil fédéral le 7 septembre 2005.

1.3. Les prochaines étapes

Les débats menés au sein de l'Assemblée fédérale au sujet du 2^{ème} message sur la RPT devraient s'achever en automne 2006. Une fois adoptées par les Chambres, les modifications légales nécessaires seront sujettes au référendum facultatif. Le cas échéant, une votation populaire serait organisée au cours du premier semestre 2007.

La dernière étape de la réforme donnera lieu à la rédaction d'un troisième message du Conseil fédéral sur la RPT. Il s'agira de fixer la dotation des deux instruments majeurs du nouveau système de péréquation au sens strict (péréquation des ressources et compensation des charges) et de la compensation des cas de rigueur sur la base du bilan 2004/2005. Selon le calendrier retenu actuellement, ce message mis en consultation le 7 juillet 2006 devrait être adopté par le Conseil fédéral en octobre ou novembre 2006. La décision des Chambres fédérales à son sujet tombera au cours du deuxième semestre 2007. Une ordonnance sur la répartition des contributions pour la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur sera publiée par le Conseil fédéral à la fin octobre 2007. En cas de référendum, une votation populaire aura lieu au début 2008. Il faut bien préciser que le Conseil fédéral insiste pour que la réforme entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008⁶.

Des dispositions transitoires sont prévues dans quatre domaines. Les plus importantes concernent la formation spéciale ainsi que les subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers protégés et de centres de jours pour invalides. Dans ces deux domaines, les cantons devront assumer les prestations actuelles de l'assurance-invalidité jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie, mais au minimum pendant trois ans. Les autres dispositions transitoires concernent l'achèvement du réseau des routes nationales et la reprise par les cantons de versements fédéraux aux organisations d'aide et de soins à domicile destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées.⁷

2. La mise en œuvre de la RPT dans les cantons

2.1. Les travaux effectués au sein de la CdC

La CdC apporte sa contribution aux travaux de mise en œuvre de la RPT en répondant, par l'intermédiaire de son représentant permanent au sein de la Direction de projet RPT, aux diverses questions qui peuvent se poser dans les cantons et en leur fournissant régulièrement des informations sur l'avancée du projet. La CdC établit également des documents types visant à aider les cantons dans leur travail.

2.2. Les travaux effectués au sein des Conférences des Directeurs cantonaux

Une partie des travaux de mise en œuvre de la RPT engendrent d'importants besoins de discussion et de coordination entre les cantons. Des réflexions de base, avec lesquelles les

⁶ Plusieurs cantons ont demandé dans le cadre de la consultation sur le Rapport final sur la législation d'exécution que l'entrée en vigueur de la RPT soit repoussée au 1^{er} janvier 2009, voire au 1^{er} janvier 2010. Ces requêtes n'ont pas été retenues. L'objectif d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 est maintenu à ce stade.

⁷ Cette exigence de reprise est valable jusqu'à ce que les cantons aient eux mêmes mis en vigueur une réglementation en la matière. Aucune limite temporelle n'est fixée pour cela.

cantons composent ensuite en fonction de leurs spécificités, sont menées à cet effet dans le cadre des Conférences spécialisées des Directeurs cantonaux. La Conférence des Directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), celle des Directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et celle des Directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) sont, compte tenu de l'importance des changements rendus nécessaires par la RPT dans leurs domaines de compétences, actives dans la mise en œuvre de la réforme. La CDAS et la CDIP collaborent notamment dans l'élaboration de l'importante convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). La DTAP est, quant à elle, particulièrement concernée par la reprise des autoroutes par la Confédération.

2.3. Les travaux à effectuer dans les cantons

Les ajustements et modifications rendus nécessaires par la RPT que les cantons sont chargés de concrétiser peuvent être classés en cinq catégories principales :

2.3.1. L'adaptation des législations cantonales

L'adaptation des législations cantonales constitue bien souvent le volet le plus important. Elle dépend non seulement des nouvelles relations avec la Confédération, mais aussi des décisions de politiques locales qui pourront être arrêtées.

2.3.2. L'adaptation de la collaboration intercantonale

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges se basera sur l'ACI. Parallèlement à la procédure d'adhésion, tous les accords de collaboration existant devront être revus et adaptés si nécessaires.

2.3.3. L'adaptation des relations intracantonales

En ce qui concerne les relations internes aux cantons, la mise en œuvre de la RPT aura avant tout des répercussions sur la répartition des tâches et des charges entre les cantons et leurs communes en général et sur les systèmes de péréquation intercommunale en particulier.

De plus, dans les domaines de tâches donnant lieu à une délégation de compétences envers des tiers, il pourrait s'avérer nécessaire de redéfinir les rapports entre le canton et les fournisseurs effectifs de prestations autres que les communes (institutions, entreprises privées, autres).

2.3.4. L'adaptation des budgets et du plan financier

La mise en application de la RPT implique des ajustements majeurs des budgets et plans financiers cantonaux.

2.3.5. Les problèmes transitoires

Des solutions de financement transitoires devront être trouvées dans divers domaines de tâches. Il s'agit d'une part de régler la question des engagements pluriannuels pris sous le

droit actuel et dont les effets s'étendent au-delà de la date d'entrée en vigueur de la RPT.⁸ Il faut d'autre part, pour les domaines de tâches pour lesquelles une période transitoire de trois ans au moins est prévue (subventions pour la construction et l'exploitation de homes, ateliers protégés et centres de jour ; formation spéciale), déterminer les modalités de financement qui s'appliquent durant cette période. Les bases juridiques régissant ce financement devront impérativement avoir été adoptées au moment de l'entrée en vigueur de la RPT.

Selon la Direction de projet RPT, les coûts intervenant durant la période de transition suivant l'entrée en vigueur de la RPT atteindraient au total 3,3 milliards de francs. La répartition de ce montant entre la Confédération et les cantons fait actuellement l'objet de discussions. Selon une première estimation, susceptible d'être modifiée, la Confédération, dans le cadre de son budget général et par l'intermédiaire de l'AI, aurait à supporter une charge supplémentaire de 3 milliards de francs. Les cantons devraient quant à eux prendre en charge un montant de 300 millions, concernant essentiellement le domaine des subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour.

3. La mise en œuvre de la RPT dans le Canton du Jura

L'Etat jurassien ne peut attendre les décisions définitives de la Confédération pour engager les activités nécessaires à la mise en œuvre de la RPT. Face aux enjeux qu'il a recensés, le Gouvernement a mis sur pied une organisation de projet et effectué les premiers travaux.

3.1. Les enjeux

Les enjeux du projet RPT sont de première importance pour le Canton du Jura. Ils sont multiples et de nature différentes, mais évidemment tous interconnectés.

3.1.1. Les enjeux politiques

Le désenchevêtrement des tâches et de leur financement nécessite vraisemblablement la redéfinition des priorités politiques, notamment quant aux prestations que l'Etat est appelé à fournir seul (volume, qualité). Il s'agit de répondre à la question suivante :

Voulons-nous combler le retrait de la Confédération ou envisager d'autres orientations?

Certaines tâches, notamment dans le domaine social, exigent la définition d'une nouvelle stratégie cantonale complète dans les trois premières années.

Les modalités de subventionnement (subventions globales, forfaitaires ou conventions-programmes) devront être négociées et fixées pour les tâches communes entre Confédération et cantons.

⁸ Cette problématique intervient dans les domaines suivants : aides à la formation, protection du paysage et conservation des monuments historiques, améliorations structurelles dans l'agriculture, forêts, prestations individuelle AVS, prestations individuelles AI, prestations complémentaires, protection de la nature et du paysage, routes nationales (achèvement du réseau), protection contre les crues.

L'intensité de la collaboration intercantonale (avec également l'adoption de l'ACI) devra être définie et acceptée par les autorités compétentes.

3.1.2. Les enjeux pour le Parlement

Une attention toute particulière devra être portée sur le rôle et les compétences du Parlement jurassien pour l'ensemble des domaines.

Quelle forme de représentation, de suivi et de surveillance entendra-t-il assumer ?

Il s'agit de mettre en place des moyens d'actions afin d'éviter tout déficit démocratique, notamment en matière de collaboration intercantonale.

3.1.3. Les enjeux organisationnels

L'offre de prestations et l'organisation de l'Etat seront touchées par le désenchevêtrement des tâches et de leur financement ainsi que par une redéfinition des activités internes en fonction des options politiques qui seront prises. Cela passe par une nouvelle définition de la dotation par domaine d'activités en ressources humaines et matérielles. Les réformes imposées par la RPT représentent par ailleurs pour les autorités une réelle opportunité de se déterminer sur des mesures d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

Au-delà de la structure de l'Etat, la réforme peut devenir l'occasion de modifier les processus de travail. Dans certains cas, un changement de statut de l'institution ou du service (repris par la Confédération, remis de la Confédération) doit être envisagé.

3.1.4. Les enjeux législatifs

Vu les modifications législatives fédérales, les options politiques, les adaptations organisationnelles, les nouvelles formes de collaborations, etc., le droit cantonal devra être adapté rapidement et de façon conséquente.

Certaines modifications seront certes mineures, d'autres porteront sur des lois complètes. La négociation, la conclusion et la ratification des conventions-programmes dans 11 domaines de tâches suivants mobiliseront également des ressources juridiques importantes:

- Routes nationales
- Trafic d'agglomération
- Protection de l'air et lutte contre le bruit
- Exécution des peines et des mesures pour mineurs
- Mensuration officielle
- Protection du paysage et des monuments historiques
- Protection de la nature et du paysage
- Protection contre les crues
- Améliorations structurelles dans l'agriculture
- Forêts
- Chasse

Une attention particulière doit être portée à la période transitoire, le tout se déroulant dans des délais extrêmement serrés et tout en sachant que les modifications légales fédérales finales ne sont pas encore arrêtées.

3.1.5. Les relations intercantionales

Nombre de conventions ou d'accords devront être négociés, modifiés et ratifiés dans des délais serrés.

De plus, la RPT donne la possibilité à l'Assemblée fédérale de déclarer obligatoire la collaboration intercantonale dans les 9 domaines de tâches contenus dans le nouvel art. 48a de la Constitution fédérale.

3.1.6. Les enjeux financiers

Le système reste complexe et les changements sont importants. Ils touchent autant les charges de fonctionnement que d'investissements. La structure du budget et du plan financier sera fondamentalement modifiée.

Nous ne connaissons à ce jour pas la réalité financière de 2008. De plus, le Gouvernement a souvent mis en évidence les problèmes de volatilité que présente encore le nouveau système de péréquation des ressources. Finalement, le calendrier est plus que serré si des besoins d'adaptation supplémentaires devaient apparaître.

L'instrument-vedette est l'utilisation de conventions-programmes. Nombre de détails tant pratiques que financiers ne sont pas encore connus et l'expérience pratique en la matière est peu répandue parmi les services.

3.1.7. Les enjeux pour les communes

Le système cantonal de péréquation financière sera touché et devra être adapté (clés de répartition de la péréquation financière indirecte du fait du retrait ou du transfert à la Confédération pour l'AVS, AI, réduction des primes LaMal, future Loi cantonale sur les transports). Un état des lieux en matière de subventionnement permettra de définir la suite des travaux à réaliser dans ce type de relations entre l'Etat et les communes.

Les communes seront par ailleurs appelées à jouer un rôle important dans :

- les collaborations intercantionales où elles sont partenaires;
- les négociations pour les conventions-programmes si elles sont concernées.

D'autre part, la Confédération envisage de donner une nouvelle orientation à sa politique régionale (NPR). Elle aura pour but de renforcer la capacité concurrentielle des régions de montagne, du milieu rural et des régions limitrophes. La Confédération doit ainsi contribuer à créer ou maintenir des emplois dans les régions concernées. Une politique incitative doit aider les régions à surmonter les mutations structurelles de l'économie et à engendrer une croissance endogène. Il s'agit de remplacer les instruments utilisés jusqu'ici dans ce domaine (LIM, Lex Bonny, Regio Plus et Interreg) par une nouvelle loi-cadre, complétée par des programmes pluriannuels.

La mise en oeuvre de la NPR est prévue pour le début 2008, soit en même temps que l'introduction de la RPT. Le problème réside dans le fait que les contours et l'intégration éventuelle de la NPR dans la RPT ne sont pas connus.

3.1.8. La période de transition

Une réponse devra être trouvée à la question de la phase transitoire, notamment sur la problématique des engagements nés sous l'ancien droit mais déployant leurs effets sous le nouveau.

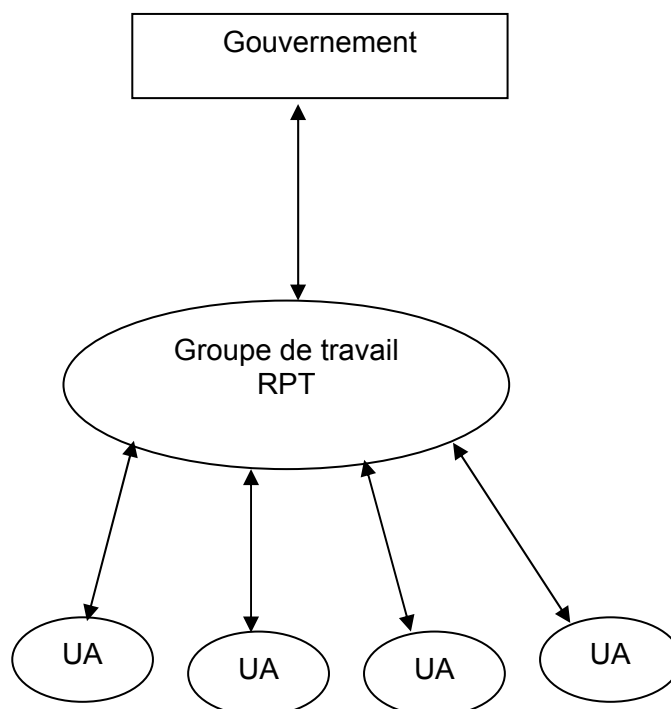
Il faudrait également veiller dans ce contexte à ce que la Confédération ne présente que des nouveaux projets qui soient compatibles avec la RPT. Par ailleurs, il faut éviter une entrée en vigueur préalable de ceux-ci sans assurer la problématique de leur financement.

3.2. L'organisation de projet mise en place

La mise en œuvre de la RPT implique un travail conséquent au sein de l'administration cantonale. Au vu de l'ampleur des enjeux et de la multitude des travaux à réaliser, le Gouvernement a décidé lors de sa séance du 17 janvier 2006 de mettre sur pied une organisation de projet esquissée comme suit :

Le Gouvernement est responsable de la mise en œuvre du projet RPT dans le Canton du Jura.

Un groupe de travail RPT est constitué. Il est responsable de la planification, de la coordination des activités et du suivi de l'information et des décisions arrêtées par le Gouvernement.



Le Gouvernement a désigné les unités responsables des travaux de mise en œuvre. Elles préparent les projets de messages et exécutent les décisions arrêtées par le Gouvernement en considérant les directives complémentaires du groupe de travail RPT.

Le Gouvernement a par ailleurs désigné les services qui apporteront leur soutien transversal dans la démarche, soit:

- RPJ : relations publiques, informations, lobbying
- COM : relations financières Etat-communes (nouvelles clés de répartition et adaptation des législations)
- PER : allocation des ressources humaines en fonction des choix politiques et des adaptations des processus et de l'organisation
- CST : allocation des locaux
- SDI : support informatique
- PLT : relations et coordination avec le PLT
- JUR : adaptation de la législation
- TRG : élaboration du plan financier 2008-2011 et du budget 2008

Le groupe de travail RPT est constitué comme suit :

Membres du groupe de travail:	Représente:
M. Gérald Schaller, Chef DJF	GVT
M. Pierre-Alain Berret, RPJ	RP, informations, coordination PLT, contacts avec la Confédération et les conférences, intercantionales, lobbying
M. Bernard Beuret, ECR	impact ECR, AMT, ECO
M. Jean-Philippe Chollet, PCH	impact PCH, EPN, FOR, TEN, SAT
M. Daniel Egloff, FIN	impact SEN, SFP, FIN, OCC
M. Jean-Christophe Kübler, JUR	RSJU, définition des compétences, impact INS
M. Daniel Rüegg, TRG	plan financier, budget, impact TRG
M. Jean-Louis Sangsue, COM	relations Etat-communes, impact OSP
M. Jean-Marc Veya, SAS	impact SSA, SAS, ASS
M. Martin Zuber, PER	RH, organisation avec SDI et CST, procédures, relations avec les syndicats

Ses tâches sont les suivantes :

- proposer des décisions au Gouvernement, notamment sur les orientations stratégiques et les procédures à suivre;
- élaborer d'emblée un projet de rapport exposant au Parlement l'objet de la RPT et planifiant les travaux à venir;
- établir la liste des adaptations nécessitées par la mise en oeuvre de la RPT, notamment quant aux effets de celle-ci sur les communes jurassiennes;
- veiller à prendre des mesures afin d'élaborer de manière optimale le plan financier et le budget lors de l'introduction de la RPT;
- conseiller et soutenir les unités responsables;
- rendre compte régulièrement au Gouvernement de l'état d'avancement du dossier;
- établir un projet de message du Gouvernement au Parlement en vue de l'adhésion à l'Accord-cadre intercantonal;
- entretenir des contacts avec les autorités fédérales et d'autres cantons en vue de la défense des intérêts de l'Etat;
- assurer une information adaptée aux autorités et organismes intéressés ;
- exercer une veille permanente.

3.3. Les premiers travaux effectués

Les premiers travaux de mise en œuvre de la RPT dans le canton ont visé à s'assurer que les services en charge des domaines de tâches touchés par la RPT disposaient d'une information suffisante et à établir un inventaire aussi exhaustif que possible des adaptations nécessaires. Pour ce faire, il a été demandé à chaque service responsable de remplir des grilles d'évaluation détaillées pour chaque domaine de tâches entrant dans son champ de compétences.

Les premiers travaux ont permis d'établir un premier inventaire des modifications légales nécessaires au niveau cantonal. Ils ont par ailleurs permis de se faire une idée plus nette des besoins d'adaptation concernant les communes et les relations du canton avec ces dernières.

C'est sur cette base par ailleurs que ce rapport a été élaboré. Il doit permettre non seulement au Parlement de se faire une idée assez précise de la situation et des défis qui se présentent. Il fournit aussi les orientations de base aux services chargés de préparer les projets de messages nécessités par la mise en œuvre de la RPT.

4. Les travaux préparatoires au niveau cantonal

4.1. La péréquation financière au sens strict

Aujourd'hui : La péréquation financière actuelle est constituée pour moitié de subventions fédérales versées aux cantons pour l'exécution de nombreuses tâches communes. Ces versements comprennent une subvention de base et un supplément péréquatif.

Toutefois, pour pouvoir bénéficier de la manne fédérale, le canton est en général tenu de participer à la dépense prévue. Or il s'agit là d'un mécanisme qui va à fin contraire.

Avec la RPT : Le resserrement de l'éventail des capacités financières cantonales sera opéré au moyen des instruments de péréquation indépendants des subventions:

- la péréquation des ressources (basée sur l'assiette fiscale agrégée);
- la compensation des charges dues aux facteurs géo-topographiques et socio-démographiques.

Situation pour le Canton du Jura:

L'Etat jurassien ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans la définition mécanique des éléments de péréquation.

Il devra par contre être particulièrement attentif à la dotation des fonds par les cantons contributeurs et la Confédération ainsi qu'à la qualité des données qui seront utilisées. Il pourra exprimer sa position notamment lors de la consultation qui sera lancée le 7 juillet 2006 sur le 3^{ème} message fédéral.

4.2. Le désenchevêtrement des tâches et de leur financement : tâches dévolues à la Confédération

En vertu du désenchevêtrement des tâches, la Confédération se voit attribuer sept domaines jusqu'ici assumés en commun avec les cantons. Désormais, elle sera seule responsable et assurera seule le financement de ces domaines d'activités.

4.2.1. Prestations individuelles de l'AVS

Aujourd'hui: La Confédération et les cantons participent au financement de l'AVS respectivement à hauteur de 16,36 % et de 3,64%. La participation des cantons est calculée en fonction de leur capacité financière.

Avec la RPT: La Confédération reprend à sa charge la quote-part des cantons.

Situation pour le Canton du Jura:

La modification porte uniquement sur le financement. Comme pour l'ensemble des domaines émergeant à la répartition des charges des assurances sociales, le financement est assuré pour deux tiers par l'Etat et pour un tiers par les communes. La répartition des charges Etat-communes devra donc être adaptée. L'incidence financière positive issue du retrait des cantons au financement de l'AVS interviendra en 2009 pour les communes jurassiennes. En effet, les charges payées une année donnée par le Canton sont réparties sur les communes l'année suivante.

L'allègement devrait réellement profiter aux cantons et aux communes, car les prévisions en matière de charges AVS sont à la hausse.

4.2.2. 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.

Avec la RPT: La Confédération financera les prestations individuelles de l'AI, tandis que les cantons prendront à leur charge les prestations collectives dont notamment les frais d'infrastructures.

Situation pour le Canton du Jura:

La modification est similaire à celle concernant le financement de l'AVS, à ceci près que la dynamique des charges est encore plus forte dans ce domaine. La Confédération portera seule la responsabilité et les incidences financières des réformes en cours en matière d'AI.

4.2.3. Aide aux personnes âgées et aux handicapés

Aujourd'hui: La Confédération et les cantons soutiennent les organismes privés d'aide aux personnes âgées et aux handicapés, par ex. Pro Senectute ou Spitex.

Avec la RPT: La Confédération ne soutiendra plus que les organismes faïtiers dont l'activité s'exerce au niveau Suisse. Le subventionnement des organisations cantonales, voire locales - y compris Spitex - incombera aux cantons.

Situation pour le Canton du Jura:

La RPT aboutit à un désenchevêtrement partiel dans le domaine de l'aide aux personnes âgées. La Confédération continue de subventionner les organisations privées pour leurs activités à l'échelle nationale, notamment le conseil et l'assistance aux personnes âgées, l'organisation de cours, les tâches de coordination et de développement, tandis que les activités cantonales et communales (soins infirmiers, soins à domicile, aide au ménage) reçoivent l'appui des cantons.

4.2.4. 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 en moyenne dans ce domaine. Les subsides fédéraux sont calculés en fonction de la capacité financière des cantons. Par exemple, la Confédération rembourse au Canton du Jura 95% des frais d'entretien routiers, tandis que le Canton de Genève ne reçoit que 80%.

Avec la RPT: La gestion du réseau routier national relève désormais de la compétence exclusive de la Confédération. Il faut pourtant noter que l'achèvement du réseau s'effectuera sur la base du droit actuel. La résistance massive de la majorité des cantons ainsi que des partis politiques lors de la consultation sur le rapport portant sur la législation d'exécution fédérale ont amené le Conseil fédéral à renoncer à la création de l'établissement «Routes nationales». L'Office fédéral des routes (OFROU) assumera les futures tâches. Onze unités territoriales sont prévues pour l'exploitation.

Situation pour le Canton du Jura:

Le Canton du Jura est particulièrement concerné par la particularité de l'achèvement du réseau décidé sur la base du droit actuel. Concrètement, la structure cantonale (Section RN-PCH) mise en place pour la **construction** de l'autoroute terminera les chantiers comme précédemment, ceci jusqu'à l'ouverture complète de la Transjurane entre Boncourt et la Roche St-Jean. C'est à partir de cette date (env. 2014) que se posera le problème de la reconversion des collaborateurs RN. Il en ira de même, avec une transition moins abrupte, des collaborateurs engagés par la Section d'archéologie et de paléontologie de l'OCC. Logiquement, il n'y a pas de conséquence financière pour ce volet des RN. En ce qui concerne l'entretien, une structure supra-cantonale doit être mise sur pied avec les Cantons de Neuchâtel et de Berne. Il s'agit de constituer une entité apte à répondre à l'exigence de la Confédération de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour cette unité territoriale.

Au point de vue économique, il n'est pas possible aujourd'hui d'évaluer précisément les incidences puisque les modalités précises de rétributions des prestations d'entretien ne sont pas encore définies. Dans ce contexte, il est important et urgent de pouvoir déterminer les besoins financiers d'investissement et de fonctionnement liés aux centres d'entretien de Delémont et Porrentruy.

En l'état actuel du dossier, il est prévu de conserver les relations contractuelles actuelles entre les collaborateurs RN de la section entretien et la RCJU, cette dernière mettant son personnel à disposition de l'unité territoriale.

4.2.5. Défense nationale

Aujourd'hui: 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.

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 d'ores et déjà été introduite dans le cadre d'Armée XXI (modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire).

Situation pour le Canton du Jura:

La confection et la fourniture du matériel personnel par les artisans jurassiens ont été interrompues en 1995 déjà. Les nouvelles dispositions prévues ont déjà été approuvées par les cantons et leur mise en vigueur a été décidée dans le cadre de la réforme Armée XXI. Les incidences financières sont relativement faibles.

4.2.6. Agriculture - Centrales de vulgarisation agricole

Aujourd'hui: Les services cantonaux de vulgarisation agricole peuvent faire appel (en matière de méthodologie, de documentation, de renseignements et de formation permanente des conseillers, etc.) 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.

Situation pour le Canton du Jura:

Pour cette tâche, il faut être attentif au fait qu'elle est traitée de manière unique par la Confédération, mais concerne deux types de désenchevêtrements bien distincts et opposés. Il s'agit du désenchevêtrement des tâches suivantes:

- la Confédération reprend le financement complet des centrales fédérales de vulgarisation ;
- les cantons celui de la vulgarisation au niveau cantonal (principalement le financement des salaires des vulgarisateurs)

4.2.7. Elevage

Aujourd'hui: La Confédération et les cantons participent au financement des mesures d'encouragement à l'élevage en soutenant financièrement les organisations d'élevage actives au niveau national. Les contributions des cantons sont calculées pour l'essentiel en fonction du nombre d'animaux des différentes espèces inscrits au herd-book.

Avec la RPT: La Confédération assumera intégralement le financement de ces mesures d'encouragement à l'élevage.

Situation pour le Canton du Jura:

Dans l'élevage du bétail, la Confédération soutient plus particulièrement les activités des organisations d'élevage. Pratiquement, l'Etat jurassien verse chaque année un montant de plus de 600'000 francs à la Confédération à destination des fédérations suisses d'élevage des différentes espèces bovine, chevaline et menu bétail.

4.3 Le désenchevêtrement des tâches et de leur financement : tâches dévolues aux cantons

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons assument conjointement un certain nombre de tâches relevant de l'aide sociale, de la formation, des transports et de l'environnement. En vertu du désenchevêtrement, 10 tâches relevant des domaines précités passent sous la responsabilité exclusive des cantons.

4.3.1. Construction et participation à l'exploitation de homes, ateliers protégés, institutions de réadaptation

Aujourd'hui: La Confédération, les cantons et l'AI participent financièrement à la construction et à l'exploitation des institutions d'éducation. Or, les organismes locaux responsables de la construction et de l'exploitation sont éloignés de l'organisme principal chargé du financement au niveau national. Cette situation peut engendrer des incitations inopportunes: les standards détaillés de construction et d'exploitation prescrits par la Confédération et l'AI peuvent servir d'alibi pour choisir des solutions onéreuses dans l'optique de toucher plus de subsides fédéraux.

Avec la RPT: Les cantons prennent en charge la responsabilité intégrale de ce domaine, comme c'est déjà le cas pour les centres d'accueil pour personnes âgées. Les standards minimaux de réinsertion et les questions de protection juridique sont fixés par une loi-cadre fédérale. Les cantons sont en outre tenus d'accepter la collaboration intercantonale. Ils sont aussi tenus de 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. Cette disposition transitoire, qui figure dans la Constitution fédérale, garantit un changement de système harmonieux. Suite à la consultation sur la législation d'exécution fédérale, dans le cadre du projet de loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI), l'obligation de participation financière du canton de domicile s'étendra aux ateliers protégés. Par ailleurs, la procédure d'examen et d'approbation des stratégies cantonales par le Conseil fédéral sera simplifiée.

Situation pour le Canton du Jura:

L'AI continue à financer les mesures de réadaptation individuelles selon les art. 16 et 17 LAI. L'AI conserve la responsabilité de la réadaptation professionnelle puisqu'il s'agit d'une prestation individuelle de l'AI, tandis que les cantons sont responsables du travail en milieu protégé. L'obligation des cantons comprend les domaines définis comme résidentiels ou partiellement résidentiels, le logement provisoire ou permanent (pour les enfants, les adolescents et les adultes, avec ou sans possibilité d'occupation à l'intérieur de l'institution), le séjour d'adolescents et d'adultes dans un centre de jour ainsi que le travail d'adolescents et d'adultes dans un atelier pour handicapés (occupation ou production, centrale ou décentralisée). La LIPPI exige la mise en place d'une législation cantonale, ainsi qu'un plan stratégique qui devra être accepté par la Confédération.

Durant les trois premières années, les cantons ont l'obligation d'assurer le même financement que l'OFAS. Les cantons doivent élaborer leur offre de manière à satisfaire aux critères minimaux définis dans la législation fédérale. Ainsi, le projet prévoit notamment que, si une personne invalide ne trouve pas une place correspondant à son handicap dans une institution reconnue de son canton de domicile, ce canton est tenu de participer financièrement aux coûts du séjour dans une autre institution.

L'ensemble du contrôle des institutions sociales devra se faire par le canton. Certaines institutions qui n'étaient pas subventionnées par l'Etat devront être contrôlées également puisqu'elles deviendront susceptibles d'être subventionnées.

A ce jour, les institutions touchées par cette nouvelle mesure sont :

- Fondation les Castors ;
- Ateliers Caritas ;
- Foyer UAP ;
- Association PINOS ;
- Centre Rencontre.

Ce domaine est soumis à la collaboration intercantonale. Il faudra coordonner et tenter d'uniformiser les pratiques entre les cantons. La nouvelle convention intercantonale des institutions sociales (CIIS) incorpore les principes de la nouvelle RPT. Toutefois, des modifications doivent y être apportées. La question des placements extra-cantonaux doit être abordée pour trouver comment remplacer la subvention OFAS dans le coût journalier. La répartition des charges Etat-communes devra être adaptée.

4.3.2. 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 pour un montant de l'ordre de 700 millions de francs.

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 par le biais des subventions individuelles ou collectives. Les cantons sont tenus de 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. Cette disposition transitoire, qui figure dans la Constitution fédérale, garantit un changement de système harmonieux.

Situation pour le Canton du Jura:

Une différenciation doit être faite entre la situation des institutions spécialisées où les réponses sont claires et celle pour les mesures pédago-thérapeutiques où subsistent encore des inconnues. Ainsi, hormis les prestations qui sont directement fournies par la Fondation Père (logopédie et psychomotricité) et par le Service de l'enseignement (psychomotricité), l'ampleur des prestations prises en charge par l'assurance invalidité n'est pas encore connue (L'OFAS se retranche derrière la protection des données pour ne pas fournir un listing, mais s'est néanmoins engagé à fournir prochainement le montant total des prestations actuelles).

Au niveau des institutions, la Fondation Père est la principale institution touchée, mais il y aura également des répercussions sur les placements extra-cantonaux.

Le domaine des placements extra-cantonaux est réglé par la nouvelle convention intercantonale sur les institutions, approuvée par le Parlement. Cette convention permet de gérer la nouvelle situation qui sera issue de la RPT. Elle prévoit en effet une certaine forfaitisation de la participation des autres cantons aux placements extra-cantonaux.

Pour la Fondation Père la modification en cours qui prévoit le passage du mode de financement de la couverture du déficit à l'enveloppe financière pluriannuelle donne la base aux modifications financières à mettre en place. La répartition des charges Etat-communes devra certainement être adaptée.

Le Département de l'Education travaille déjà avec la Fondation Père pour la mise au point du concept de la formation spéciale. La législation devra être adaptée.

Pour les prestations individuelles, il s'agira de définir en premier lieu les ressources à mettre en œuvre et le mode de travail avec les thérapeutes actuels (création d'emplois publics, mandats ponctuels, etc). Il faudra ensuite mettre en place une législation spécifique qui tiendra compte de la période transitoire de 3 ans pendant laquelle les bénéficiaires ont la garantie du maintien des prestations actuelles.

4.3.3. Soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux handicapés: activités cantonales et communales pour l'aide et les soins à domicile (Spitex)

Aujourd'hui: La Confédération, l'AVS et les cantons contribuent au financement des prestations de soins à domicile fournis par des organismes privés (Spitex).

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.

Situation pour le Canton du Jura:

La RPT aboutit à un désenchevêtrement partiel dans le domaine de l'aide aux personnes âgées. La Confédération continue de subventionner les organisations privées pour leurs activités à l'échelle nationale, notamment le conseil et l'assistance aux personnes âgées, l'organisation de cours, les tâches de coordination et de développement, tandis que les activités cantonales et communales (soins infirmiers, soins à domicile, aide au ménage) reçoivent l'appui des cantons.

La Fondation pour l'aide et soins à domicile (FAS) est l'institution qui est principalement touchée par cet objet. Elle reçoit une subvention SPITEX de l'Office Fédéral des Assurances Sociales (OFAS). D'autre part, Pro Senectute reçoit une participation pour chaque repas livré aux personnes âgées.

Il existe donc un besoin d'adapter l'enveloppe financière de la FAS (une clause de renégociation prévoit ce cas). En ce qui concerne le secteur soins à domicile, les communes ne participent plus à son financement dès 2005 (introduction de la nouvelle péréquation financière cantonale, cette fois-ci). Par contre, les secteurs Aide Familiale (AFM) et Pro Senectute sont toujours répartis. La répartition des charges Etat-communes devra donc être adaptée.

Conformément à la disposition transitoire de la Constitution, les prestations actuelles selon art. 101 bis LAVS doivent toujours être fournies par les cantons jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation cantonale sur le financement de l'aide et les soins à domicile. Une réglementation cantonale doit donc être créée et validée (plan stratégique) par la Confédération. Certaines garanties sont introduites.

4.3.4. Soutien aux organismes de formation spécialisée dans le domaine social

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

Avec la RPT: Dans l'optique d'une harmonisation des prestations d'assurance sociale, les subventions de 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.

Situation pour le Canton du Jura:

Il n'y a aucune école de ce genre dans le canton. Pourtant, certaines précisions peuvent être données. Dans la mesure où ils relèvent désormais des hautes écoles, la formation et le perfectionnement de spécialistes se fondent sur l'art. 63, al. 2, Cst. La Confédération se fondera sur cette base pour continuer de soutenir financièrement les filières concernées. Les

écoles qui n'obtiennent pas le statut de hautes écoles seront soutenues en vertu de la loi sur la formation professionnelle (art. 63, al. 1, Cst.). Ce domaine émerge à la collaboration intercantonale. Une réforme complète du droit concernant la formation est déjà en cours. Il existe un besoin de coordination entre la Conférence des Directeurs de l'Instruction Publique (CDIP) avec leurs homologues de la Conférence des Directeurs des Affaires Sociales (CDAS). Si une école de ce type venait à voir le jour dans notre canton, il s'agirait, comme pour les autres cantons hôtes de ce genre d'établissements, de garantir le financement des filières de formation dans le cadre de la systématique de la formation en Suisse, c'est-à-dire:

- intégration de toutes les filières des hautes écoles et hautes écoles spécialisées aux conventions correspondantes;
- intégration de la formation et de la formation continue dans les professions sociales à la nouvelle systématique de la formation professionnelle;
- introduction de l'obligation de formation et de formation continue dans les conventions de prestations avec les institutions pour handicapés;
- intégration des formations soutenues jusqu'à présent considérablement par l'AI au financement cantonal et aux conventions intercantionales.

4.3.5. Aides à la formation, y compris jusqu'au degré secondaire II

Aujourd'hui: Selon le régime actuel, les bourses d'étude sont du ressort des cantons. Chaque canton a son règlement en la matière. Introduit en 1964 dans la Constitution, 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: Mis à part celles qui sont destinées aux étudiants des hautes écoles, les bourses et prêts d'étude sont financées exclusivement par les cantons; la Confédération n'intervient plus dans ce domaine.

Situation pour le Canton du Jura:

Cette tâche est connexe à celle des aides à la formation de niveau tertiaire (cf. 4.4.3.) dont le financement est encore partagé avec la Confédération. Il faut aussi noter que les communes qui octroyaient des bourses ne toucheront également plus de subventions fédérales. Là, c'est une perte sèche peu compensable dans le cadre des moyens non affectés supplémentaires à recevoir. Les effets sont quand même relativement modestes (CHF 115'235.-- répartis entre 27 communes) .

Actuellement, les bourses et les prêts d'études à l'échelle nationale sont examinés à double titre: d'une part, dans le cadre de la RPT et, d'autre part, en relation avec le projet «Paysage des hautes écoles 2008» (réorientation du secteur des hautes écoles), le projet RPT ayant toutefois débuté bien avant celui concernant les hautes écoles.

Jusqu'à ce jour les bourses ont émergé uniquement au budget de l'Etat (mis à part le court épisode lors de l'introduction du remboursement des écolages - 1990 à 1994). Dans le cadre de la discussion sur l'avenir des répartitions Etat/communes on peut se poser la question de l'application stricte de l'article 40 de la Constitution cantonale (L'Etat et les communes facilitent la fréquentation des écoles et des universités, ainsi que la formation professionnelle en général).

Selon les informations en notre possession à ce jour, la Confédération a accepté de subventionner la 1^{ère} année de l'entrée en vigueur de la RPT les bourses qui avaient été octroyées l'année précédente, sur la base de l'ancienne législation. En fait, si la RPT entre

en vigueur le 1er janvier 2008, la Confédération octroiera des contributions selon l'ancien droit pour la dernière fois en 2008 afin de couvrir les charges cantonales de 2007.

4.3.6. Éducation physique et sport à l'école: sport scolaire facultatif et 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 à l'école.

Situation pour le Canton du Jura:

Le retrait de la Confédération ne constitue pas une surprise, puisqu'il s'agit en fait de l'officialisation de la situation actuelle. En effet, il n'existe plus de subventions fédérales depuis plusieurs années. La tâche cantonale relève du domaine scolaire. Quelques écoles utilisent cette possibilité. Les écoles peuvent nouvellement passer par J+S (Jeunesse et Sport), si reconnaissance « sport scolaire J+S » il y a. On peut également noter que même si la filière J+S ne fait pas directement partie des mesures touchées par la RPT, elle a été considérablement redimensionnée à la baisse par la Confédération.

En matière de moyens didactiques, il n'existe également plus de soutien fédéral, ceci notamment en réponse à la revendication des cantons. En parallèle, le programme d'allègement budgétaire de la Confédération a mis un terme à cette action. L'avenir passe vraisemblablement par une entente au niveau romand.

4.3.7. Séparation des modes de trafic et suppression des passages à niveau en dehors des agglomérations

Aujourd'hui: La Confédération soutient les projets de suppression des passages à niveau et de création 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: A l'extérieur des agglomérations, ce type de projet relève dorénavant de la compétence exclusive des cantons; la Confédération se retire du financement de ces activités.

Situation pour le Canton du Jura:

L'élimination des passages à niveau ainsi que les autres mesures de séparation des courants de trafic sont du ressort exclusif des cantons; les subventions actuelles pour l'assainissement des passages à niveau sont transférées en faveur de la promotion du transport d'agglomération. D'une manière générale, on peut se poser la question de la garantie dans le temps de l'équité de traitement, notamment envers les régions périphériques financièrement faibles. La grande justification à tout cela est que le programme de stabilisation 1998 de la Confédération avait déjà coupé le financement et provoqué l'adaptation.

4.3.8. Aérodrômes

Avec la RPT: La possibilité donnée à la Confédération de fournir des prêts pour la construction d'aérodrômes est supprimée.

Situation pour le Canton du Jura:

Le projet d'aérodrome régional ne sera pas touché par les changements envisagés, la possibilité en mains de la Confédération n'était de toute façon pas applicable.

4.3.9. Amélioration du logement dans les régions de montagne

Aujourd'hui: La Confédération et les cantons soutiennent ensemble l'amélioration du logement dans les régions de montagne par le biais de contributions non remboursables aux frais de construction. La part incombant au Canton est, pour un tiers environ, prise en charge par les communes en fonction de leur capacité financière.

Avec la RPT: Cette activité incombe exclusivement aux cantons.

Situation pour le canton du Jura:

En pratique, il n'existe pas de prestation fédérale sans prestation cantonale (RS 844, art.7 et 8). Pour un engagement de la Confédération de 30%, le Canton du Jura participe à raison de 20% (y compris participation communale selon RSJU 841.42). Cette tâche ne concerne en moyenne que cinq dossiers par an. Même sans RPT, il est vraisemblable que la Confédération abandonnera la législation en vigueur, laquelle a été prolongée exceptionnellement.

Une proposition serait de calquer la position du Canton sur celle de la Confédération, c'est-à-dire la suppression des aides financières, mais les dispositions légales devraient être maintenues ne serait-ce que pour assurer le contrôle des dossiers en cours.

4.3.10. Services de vulgarisation agricole

Aujourd'hui: La Confédération aide les cantons à financer les services de vulgarisation agricole (en particulier la Confédération subventionne les salaires des conseillers agricoles et en économie familiale).

Avec la RPT: Cette tâche relève désormais exclusivement de la compétence cantonale.

Situation pour le Canton du Jura:

Il s'agit de désenchevêtrer les tâches suivantes:

- la Confédération reprend le financement complet des centrales de vulgarisation (cf. tâches fédérales, chiffre 4.2.6) ;
- les cantons, celui de la vulgarisation au niveau cantonal.

La convention de prestations déterminant le champ d'activité et le financement de la Fondation rurale interjurassienne devra être adaptée.

4.4. La rationalisation des tâches communes

La Confédération et les cantons partageront à l'avenir la responsabilité et le financement de 17 tâches, dites communes.

4.4.1. Réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire

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 prend en charge 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 des coûts de la santé.

Situation pour le Canton du Jura:

La modification porte uniquement sur le financement. Comme pour l'ensemble des domaines émergeant à la répartition des charges des assurances sociales, le financement est assuré pour deux tiers par l'Etat et pour un tiers par les communes. La répartition des charges Etat-communes devra être adaptée. L'incidence issue de la suppression du critère de la capacité financière du financement de la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire existant entre la Confédération et les cantons interviendra en 2009 pour les communes jurassiennes. En effet, les charges payées une année donnée par le Canton sont réparties sur les communes l'année suivante. Il s'agit de la "nouvelle" charge la plus importante pour le canton et donc pour les communes introduite par la réforme RPT.

4.4.2. Prestations complémentaires

Aujourd'hui: Les prestations complémentaires sont une tâche dévolue à la fois à la Confédération et aux cantons. Le subventionnement dépend de la capacité financière des cantons. 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.

Avec la RPT: Les prestations complémentaires restent une tâche commune. 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. Les cantons remboursent également les coûts de maladie et de soins à domicile.

Situation pour le Canton du Jura:

La modification porte essentiellement sur le financement mais aussi sur la compétence en matière de remboursement des frais de séjour en institutions. Comme pour l'ensemble des domaines émergeant à la répartition des charges des assurances sociales, le financement est assuré pour deux tiers par l'Etat et pour un tiers par les communes. La répartition des charges Etat-communes devra être adaptée. L'incidence issue de la suppression du critère de la capacité financière du financement des prestations complémentaires partagé entre la Confédération et les cantons interviendra en 2009 pour les communes jurassiennes. En effet, les charges payées une année donnée par le Canton sont réparties sur les communes l'année suivante.

La réflexion devra également englober le financement des activités des homes (aide individuelle ou subsides) et des fournisseurs de soins. Une révision totale de la Loi portant

introduction à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LiLPC, RSJU 831.30) doit être envisagée.

4.4.3. Aides à la formation dans le secteur 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: La Confédération ne finance plus que les bourses d'étude et les prêts d'étude au niveau des hautes écoles. La consultation sur la législation d'exécution fédérale demandait de faire un choix entre les bourses et les prêts d'étude. Après avoir examiné de près les avantages et les inconvénients d'une telle solution, le Conseil fédéral propose au Parlement de prévoir des aides à la formation sous forme de bourses ou de prêts d'étude. Le choix de l'instrument reste donc libre afin de préserver la marge de manœuvre des cantons.

Situation pour le Canton du Jura:

Selon les derniers développements du Conseil des Etats, ce qui resterait de subvention fédérale serait versé proportionnellement à la population. Cela libérerait vraisemblablement le Service financier de l'enseignement d'établir un décompte (environ 20 jours de travail) et de le faire contrôler par le CFI (4 jours de travail). Le projet initial prévoyait que la subvention serait accordée sur la base d'une moyenne des bourses versées les années antérieures. La RPT ne permettra plus que de subventionner les bourses pour des formations tertiaires au taux unique de 16 % (anciennement 48%, réduits à 40%).

Etant donné que la Confédération a prévu à cet effet un budget de 25 millions, cela signifierait que nous toucherions environ 1 % de ce montant.

Le passage à une répartition selon la population est, dans ce domaine, particulièrement injuste pour un canton périphérique, faible financièrement et sans université sur son territoire.

La question d'une participation communale peut être posée comme pour les bourses du secondaire II.

4.4.4. Trafic d'agglomération

Aujourd'hui: Aucune base constitutionnelle ne permet à la Confédération d'aider les cantons en matière de transports publics urbains.

Avec la RPT: L'article 86 de la Constitution fédérale introduit la base légale permettant à la Confédération d'aider les cantons dans le domaine des transports d'agglomération en versant des subventions globales pour des programmes de développement des infrastructures de transports publics urbains.

Situation pour le Canton du Jura:

Ce domaine émerge à la collaboration intercantonale. Le projet d'agglomération de Delémont est en cours, il a été présenté à la Confédération à fin 2004. Le projet définitif est prévu pour fin 2007. L'agglomération de Delémont a été intégrée dans le cadre légal cantonal et inscrite dans le plan directeur cantonal.

4.4.5. Trafic régional

Aujourd'hui: La Confédération couvre près de 70% des déficits du trafic régional (p. ex. trains, bus).

Avec la RPT: La quote-part de la Confédération au trafic régional est ramenée à une moyenne d'environ 50%. Les cantons assument la différence. Contrairement à ce qui est prétendu, aucune compétence supplémentaire n'a été transférée aux cantons.

Situation pour le Canton du Jura:

La participation financière de la Confédération va très sensiblement diminuer passant de 92% actuellement à un niveau de l'ordre de 73%, celle du Canton, donc fortement augmenter en conséquence (triplement). L'incidence financière est importante. Elle dépend également du développement souhaité de l'offre en transports publics. Un groupe de travail constitué de représentants de l'Etat et des communes établit actuellement une nouvelle Loi cantonale sur les transports publics impliquant une participation des communes. Il intégrera cette modification sensible intervenant au niveau financier.

4.4.6. Routes principales

Aujourd'hui: La construction des routes principales est une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons. La Confédération définit le réseau des routes principales. Les cantons reçoivent pour leurs projets de construction une subvention calculée en fonction de leur capacité financière. Ainsi, le Canton des Grisons bénéficie d'une subvention couvrant 50% des coûts de construction, tandis que la subvention versée au Canton de Bâle-ville ne couvre que 15% de ces mêmes coûts.

Avec la RPT: Le financement des routes principales demeure une tâche commune. Les cantons reçoivent de la part de la Confédération des subventions globales qu'ils peuvent aussi affecter à l'exploitation et à l'entretien des routes principales.

Situation pour le Canton du Jura:

A) Routes principales :

A la lecture des documents remis, il apparaît que, pour les routes principales, la Confédération envisage de se baser sur une répartition par canton au pro-rata des kilomètres pondérés, du montant total dévolu. Une disposition transitoire permettra une affectation de montants aux projets en cours à la date du 01.01.2008. Elle ne devrait pas ou peu concerner le Canton du Jura qui n'aura pas de chantiers ouverts suffisamment importants à cette échéance. D'après les simulations remises, on peut estimer que les sommes allouées seront de l'ordre de 2.5 mios de francs par année.

Cette somme peut être mise en relation directe avec le calendrier de réalisation de la H18 aux Franches-Montagnes.

Il faut encore relever que des subventions, non chiffrables en raison de leurs grandes fluctuations, aux installations de sécurité financées par les communes seront aussi "remplacées" par le même montant forfaitaire.

A terme, après résolution de cas relevant de dispositions transitoires, il n'est pas prévu d'autres mesures que les prestations forfaitaires.

Aux dernières nouvelles (courrier mandataire OFROU du 10.05.2006), la clé de répartition est remise en discussion.

B) Autres contributions au financement de mesures techniques

Ce poste est un exemple parlant de la nécessité du désenchevêtrement. Le produit des taxes générées par la LUMin est réparti entre différents services et offices de la Confédération. Pour certaines prestations, le canton (et les communes) reçoivent des subventions via plusieurs entités fédérales (ex. OFEV -ex OFEFP-, OFC, OFROU...) mais dont l'origine est commune (LUMin).

Les remarques ci-après ne concernent que les subventions OFROU.

Pour ce qui est de la protection contre le bruit routier, les mesures prises le long des routes nationales ou principales seront financées par les budgets RN ou routes principales. Les mesures contre le bruit des autres routes feront l'objet de conventions-programmes.

Les autres subventions (mesures de séparation des courants de trafic, protection de la nature et du paysage, protection du paysage et conservation des monuments historiques, protection contre les crues, forêts) ne seront plus financées par le canal LUMin - OFROU.

C) Contributions au financement de mesures autres que techniques

Un dernier courrier (10.05.2006) de l'OFROU informe d'une diminution de la part des contributions à ce financement de 12 à 10 % des recettes à affectation obligatoires.

Reportée sur les chiffres des évaluations précédentes (21.04.2006), cette modification représente encore une diminution des allègements cantonaux de plus de Fr 1'000'000.--.

4.4.7. Protection contre le bruit, financée par les taxes prélevées sur les huiles minérales (sans routes nationales ni routes principales)

Aujourd'hui: Les cantons reçoivent des subventions fédérales provenant de l'impôt 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 des cantons et en partie aussi au coût des mesures d'assainissement.

Avec la RPT: Les ressources financières sont attribuées en fonction de conventions-programmes, ce qui permet de faire l'impasse sur l'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.

Situation pour le Canton du Jura:

Il n'existe pas de subventions en matière de protection de l'air. Par contre, un subventionnement est possible pour des mesures de protection contre le bruit routier par la Confédération. Dans ce domaine, peu de projets cantonaux ont été réalisés. Un cadastre du bruit communal a été réalisé à Delémont, avec planification des assainissements en cours. A Porrentruy, le cadastre du bruit communal a également été réalisé et la ville planifiera en principe les assainissements en se coordonnant avec le canton.

4.4.8. Exécution des peines et des mesures

Aujourd'hui : Il existe déjà une collaboration en la matière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons. Elle a fait l'objet de trois concordats.

Avec la RPT: La Confédération reste un des bailleurs de fonds dans ce domaine, mais la clause du besoin est renforcée du côté des cantons. La coordination intercantonale doit être améliorée, notamment en ce qui concerne la planification des projets de construction. La Confédération versera davantage de subventions forfaitaires que de subventions affectées à des projets particuliers.

Situation pour le Canton du Jura:

Tant qu'aucune construction n'est planifiée, les modifications n'ont pas d'incidence à moyen terme. A long terme, il en irait bien sûr autrement. Cependant, ces incidences devraient se régler par le biais du concordat romand existant puisque de toute manière ce domaine émerge à la collaboration intercantonale dans l'optique d'éventuelles subventions fédérales. La commission interparlementaire a adopté un nouveau concordat le 20 février 2006. Le Parlement jurassien doit le ratifier avant le 1^{er} janvier 2007.

4.4.9. Mensuration officielle

Aujourd'hui: Dans le domaine de la mensuration officielle (MO), les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons existent depuis 1999. La Confédération définit les objectifs et les principes stratégiques, tandis que les cantons assument l'entière responsabilité opérationnelle.

Avec la RPT: Il n'est pas prévu de modification dans l'organisation du domaine, mais une répartition différente des charges financières, en défaveur des communes, par des taux de subvention fédérales fortement réduits.

Situation pour le Canton du Jura:

La mensuration officielle, malgré une participation financière fédérale importante, représente une charge également importante pour les communes. Le financement s'appuie sur des avances financières de l'Etat, remboursées par les communes en 12 ans sans intérêts.

Au 1.1.2006, la mensuration officielle était réalisée ou en cours sur 54 communes. Tous les projets de mensuration engagés selon le droit actuel seront menés à terme et financés selon ce même droit. Il faut compter avec une diminution drastique de la participation financière fédérale pour toutes les communes qui n'auront pas engagé la réalisation de la mensuration officielle avant l'entrée en vigueur de la RPT.

Il est prévu d'engager les travaux de MO pour les 29 communes restantes en 2006 et 2007, pour autant que les montants convenus dans les accords de prestations Confédération-Canton 2006 et 2007 le permettent. Il est probable que la Confédération décide un moratoire dès 2007 pour éviter une avalanche de requêtes des cantons à faible capacité financière qui voudraient profiter du système actuel. Il faudra donc, dans une deuxième étape, estimer à cette date, la valeur des travaux encore à réaliser, mais sous le nouveau droit. La transition sera complète à l'horizon 2010. Des modifications de compétences Etat-communes et de taux de subventionnement sont à étudier.

Le domaine ne va pas vers un coût moindre, car même si la marge de manœuvre des cantons augmente, les exigences augmentent également. Les demandes de rehaussement du taux de subventionnement fédéral n'ont pas trouvé d'écho.

La RPT induira des frais supplémentaires importants pour les communes jurassiennes. Au-delà des travaux de « mise en place », il faut également compter avec des dépenses de mise à jour.

4.4.10. Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel

Aujourd'hui: La Confédération cofinance la conservation et l'entretien des objets d'importance nationale comme elle le fait également pour les objets d'importance locale ou régionale.

Avec la RPT: La protection des objets d'importance nationale, régionale et locale demeure une tâche commune. La Confédération continue de verser à ce titre des contributions pour la conservation et l'entretien de tels objets. Elle peut définir des standards et fournir aux cantons un conseil spécialisé en la matière.

Situation pour le Canton du Jura :

Compte tenu des résultats de la procédure de consultation ainsi que des arguments avancés, le Conseil fédéral propose de renoncer au désenchevêtrement partiel initialement prévu et de conserver la solution de la tâche commune. Le Canton du Jura l'avait demandé en procédure de consultation sur la législation d'exécution.

En l'état actuel, les propriétaires de monuments dans le Canton du Jura peuvent obtenir des subventions fédérales pour travaux de conservation et restauration d'édifices à caractères historiques (y compris sites archéologiques). Les requêtes doivent être soumises à l'Office cantonal de la culture (en général Section des monuments historiques; occasionnellement Section d'archéologie et paléontologie), lequel les examine puis les soumet à l'Office fédéral de la culture avec préavis. La participation financière de la Confédération varie suivant l'importance accordée à l'objet (monument ou site archéologique): nationale, régionale ou locale.

Avec la RPT, et selon les informations reçues de l'Office fédéral de la culture, les conséquences, à partir de 2008, seront notamment les suivantes: système de conventions-programmes pluriannuelles, aides financières globales, exigences de qualité des mesures, nouveau calcul des montants selon principes ci-après :

(importance)	<u>CH</u>	<u>JU</u>	<u>Total</u>
Nationale	25%	35%	60%
Régionale	20%	30%	50%
Locale	15%	25%	40%

Le Canton du Jura devra déboursier davantage (+5%, c-à-d, 5 points de pourcentage) qu'actuellement pour "couvrir" la diminution de la part de la Confédération.

La situation deviendra difficile pour les propriétaires et maîtres d'ouvrages privés (y compris les paroisses), car la seule subvention cantonale (habituellement entre 10 et 15% des frais de restauration) ne permettra pas de "décrocher" l'entier de la subvention fédérale aux taux indiqués ci-dessus.

D'une manière générale, les perspectives sont encore relativement imprécises, et devront encore être affinées en fonction des informations à venir de la part de la Confédération.

4.4.11. 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 des conventions-programmes pour certaines zones et négocient les objectifs. Des subventions globales sont versées à cette fin.

Situation pour le Canton du Jura :

Le Canton du Jura a été choisi comme canton-pilote (parmi d'autres). La première réunion avec l'Office Fédéral de l'Environnement (OFEV) a eu lieu le 30 mars 2006. Il est prévu, d'une part, de calculer la prestation financière de la Confédération sur la base du décompte 2005 (à titre de comparaison) et d'autre part de préparer une convention-programme pour 2007, qui pourra être reprise (si nécessaire après adaptations) pour la période 2008-2011. Vu les modifications pouvant intervenir, une redéfinition des priorités entre les objets à subventionner est envisageable. D'ailleurs, une Loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage est en voie d'élaboration (avant-projet disponible soit en juin, soit en septembre 2006).

4.4.12. 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 protection contre les crues demeure une tâche commune. La Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes avec subvention globale en fonction des objectifs convenus.

Situation pour le Canton du Jura :

La Confédération se charge de la conduite stratégique, le Canton de la conduite opérationnelle (responsabilité accrue). La collaboration est régie par le biais de convention-programmes ou une approche au cas par cas. Le critère du développement durable est introduit et fait l'objet d'un bonus. Toute la législation jurassienne sur l'eau est actuellement en refonte. Une consultation de la loi cadre sur la gestion des eaux sera lancée en 2006. Le plan sectoriel des eaux est l'instrument d'aide à la décision nécessaire à la négociation de la convention-programme 2008-2011. Il intégrera les besoins de base relatifs aux dangers de crues (reprise de la carte indicative des dangers des crues menée en parallèle). La gestion de cette tâche dépasse les frontières cantonales (bassins hydrographiques).

4.4.13. Protection des eaux

Aujourd'hui: La Confédération subventionne les projets spécifiques en fonction de leurs coûts.

Avec la RPT: Elle conclut avec les cantons des conventions-programmes avec subvention globale en fonction des objectifs convenus.

Situation pour le Canton du Jura :

Le Canton du Jura n'est pas concerné par cette problématique, car le projet RPT prévoit pour cette tâche :

- des conventions-programmes Confédération-cantons à établir pour la réduction d'azote dans les STEPs des cantons à l'amont des lacs (le Canton du Jura n'est donc pas concerné) ;
- pour les mesures prises dans l'agriculture (projets 62a), des conventions-programmes seront à établir de façon globale pour chaque région dans laquelle les mesures sont nécessaires ;
- la Confédération n'allouera plus de subventions pour la recherche d'importantes nappes souterraines exploitables (art 64 LEaux) ;
- pour les inventaires des installations pour l'alimentation en eau, les demandes des cantons doivent être faites avant 2010 pour profiter encore des subventions fédérales (art. 64).

4.4.14. Améliorations structurelles dans l'agriculture

Aujourd'hui: Les améliorations structurelles dans l'agriculture sont une tâche commune associant Confédération et cantons. Le soutien de la Confédération répond à la logique des projets spécifiques et de leurs coûts.

Avec la RPT: Les améliorations structurelles dans l'agriculture demeurent une tâche commune. L'assainissement des terrains agricoles et des bâtiments fera dorénavant l'objet de subventions globales. Les projets d'une certaine envergure feront l'objet d'une convention-programme avec les cantons.

Situation pour le Canton du Jura:

Cette tâche « Améliorations structurelles » peut être subdivisée en trois sous-tâches :

- subventions génie rural et constructions (investissements à fonds perdu) ;
- aide à l'exploitation paysanne – AEP (investissements avec remboursement) ;
- ordonnance sur la qualité écologique (fonctionnement).

A la lecture de cette courte description, on comprend vite que la problématique concerne un horizon de long terme. Les besoins d'investissements en matière d'améliorations structurelles resteront très importants dans la RCJU durant les deux prochaines décennies. Ils devraient même aller en s'accroissant.

Une attention toute particulière sera donc portée sur la période de transition. En effet, en l'état actuel des choses, il semble que la Confédération libérera des crédits extraordinaires pour honorer des engagements pris jusqu'à fin 2007, concernant le financement de projets qui seront réalisés après cette date.

4.4.15. Forêts

Aujourd'hui: La Confédération subventionne de nombreux projets spécifiques selon la logique des coûts.

Avec la RPT: L'entretien des forêts demeure une tâche commune. La Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes avec subvention globale en fonction des objectifs convenus.

Situation pour le Canton du Jura :

Comme l'essentiel des tâches bénéficiant de subventions fédérales, l'introduction de la RPT se traduit par une diminution substantielle des subventions fédérales, montant qui est "récupéré" par le Canton dans la composante péréquative. La Confédération versera des subventions globales dans le cadre de conventions-programmes. Les cantons seront les seuls interlocuteurs des demandeurs de subventions et des prestataires de service.

Une modification de la loi et du décret sur les forêts est nécessaire (changement des taux de subventions). La mise en place nécessitera éventuellement un soutien temporaire. Les communes qui sont les principales bénéficiaires de ces subventions ont déjà été fortement touchées par les réductions opérées dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003.

4.4.16. Chasse et 4.4.17. Pêche

Aujourd'hui: La Confédération subventionne les projets spécifiques selon la logique des coûts.

Avec la RPT: Les zones interdites à la chasse demeurent une tâche commune. La Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes avec subvention globale en fonction des objectifs convenus. En ce qui concerne la protection des espèces dans le domaine de la pêche, la participation financière des cantons aux projets de tiers est supprimée. Dans le même temps, l'échelonnement des aides financières de la Confédération selon la capacité financière est abandonné.

Situation pour le Canton du Jura en matière de chasse:

Si un district franc devait être créé, une subvention forfaitaire globale serait négociée avec l'OFEV. Le critère principal serait la superficie de la zone protégée. L'incidence financière en cas de création ou non d'un district franc est relativement faible (20'000 francs). Le projet est prévu pour 2006.

Situation pour le Canton du Jura en matière de pêche:

Une subvention fédérale n'est allouée actuellement à des tiers que si le Canton en accorde une lui-même. Les aides financières de la Confédération représentent entre 25 et 40 % des frais pris en compte en fonction de la capacité financière du canton. Pour le Canton du Jura, le taux de subvention actuel s'élève à 40 %. Les aides financières continuent à être allouées pour des projets individuels ; pas de conventions-programmes prévues. Précisons que les communes pourront dorénavant obtenir des subventions de la Confédération au sens de la LFSP, même sans une participation financière du canton.

4.5. La suppression du critère de capacité financière

La RPT consacre l'abandon de la capacité financière comme critère de calcul et de redistribution péréquative. Cette nouvelle approche s'étend à toutes les lois fédérales, donc aussi à des secteurs que le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons ne touche pas.

4.5.1. Formation professionnelle

Comme l'ensemble des huit tâches déclinées sous ce présent chapitre, l'incidence financière découle uniquement de la suppression des suppléments péréquatifs. La nouvelle loi sur la formation professionnelle est plus orientée «tâche» par le recours à des forfaits par contrat d'apprentissage. Le problème réside actuellement dans la détermination des forfaits 2008 qui n'est pas encore totalement connue.

Comme pour l'essentiel des domaines et des tâches, les chiffres 2004/2005 serviront de base de calcul. Certains cantons jouent actuellement le rôle de cantons pilotes. En parallèle, une réadaptation des accords avec les cantons sera nécessaire.

4.5.2. Aide aux universités

La participation de la République et Canton du Jura au financement des universités est réglée par l'accord intercantonal du 20 février 1997 approuvé par le PLT le 9 septembre 1998. La RPT supprimera les suppléments péréquatifs déterminant la subvention fédérale aux investissements uniquement.

En principe nous ne devrions pas être touché par cette question, la contribution versée par étudiant jurassien étant censée couvrir les frais de fonctionnement, de recherche et d'investissement. L'accord intercantonal ne permet qu'une adaptation des contributions au renchérissement. Mais bien entendu nous ne sommes pas à l'abri d'une renégociation complète de cet accord.

4.5.3. Allocation familiale dans l'agriculture

Il s'agit de la suppression de l'échelonnement vertical selon la capacité financière. Aujourd'hui, le Canton participe au financement à raison d'un tiers. Les communes n'y participent pas. Cette participation à des charges fédérales ne doit pas être confondue avec le financement cantonal (uniquement) des allocations familiales dans l'agriculture (ALFA).

4.5.4. Loi sur les subventions

La modification de la loi fédérale sur les subventions (LSu) vise à abolir le lien entre les subventions et la péréquation financière ainsi qu'à introduire de nouveaux instruments (conventions-programmes, contributions globales et forfaitaires). Il est pourtant difficile d'émettre un avis tranché à ce stade sur une loi qui va déployer ses effets transversalement et dans une multitude de domaines particuliers. En effet, une bonne partie des critères d'application ne sont pas encore définitivement arrêtés, les changements induits par la RPT concernent par ailleurs essentiellement l'adaptation des lois spéciales, la LSu ne fixant que le cadre général. De plus, le législateur fédéral bénéficiera toujours à l'avenir d'une large marge de manoeuvre pour l'adaptation des lois spéciales. Dans ce cas, il est encore trop tôt pour donner une estimation suffisamment fiable des incidences financières attendues.

Il est vrai que l'allocation actuelle des subventions fédérales n'est pas des plus efficaces (pas suffisamment incitative à un usage économe des moyens, trop liée à des charges, à la capacité financière, pas assez de transparence surtout si plusieurs subventions différentes sont octroyées pour un même objet). La marge de manoeuvre cantonale est relativement

faible (octroi conditionnel). En dépit de tout cela, le Canton du Jura en a été un des grands bénéficiaires. La suppression de la partie péréquative nous touchera donc particulièrement.

Au niveau cantonal, un important effort est encore à réaliser pour la négociation des conventions-programmes et des subventions globales ou forfaitaires (formation, appui juridique, validation politique, suivi, controlling financier, adaptation de la structure en vue d'éviter une surcharge administrative, etc.). D'autre part, il faut rappeler que l'Etat jurassien ne dispose pas encore de sa propre loi sur les subventions. Un projet sera prochainement soumis à consultation. Il devra bien évidemment s'intégrer dans la philosophie RPT.

Finalement, nous aimerions faire part de notre inquiétude sur la durabilité et la volatilité des nouveaux moyens financiers péréquatifs non affectés qui seront mis à disposition. On peut imaginer à l'avenir des réductions drastiques par la mise en œuvre de programmes d'allègement budgétaires fédéraux.

4.5.5. Part des cantons à l'impôt fédéral direct (LIFD)

Selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, 30 % du produit de l'impôt fédéral direct reviennent aujourd'hui aux cantons. Le Canton du Jura en retire annuellement environ 50 millions, c'est donc une ressource essentielle. Sur cette part, 13 % sont dévolus à la péréquation financière et 17 % reviennent aux cantons après encaissement du produit fiscal global, en vertu de la loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons.

Selon la RPT, la part des cantons sera réduite à 17 %, voire 15% si la situation l'exige (besoins financiers de la péréquation financière directe). La répartition entre les cantons intervient uniquement sur la base du produit de l'impôt. L'ancienne part péréquative disparaît donc. La part cantonale ne représentera alors qu'environ le cinquième de l'actuelle. Obtenir la compensation de la perte de substance dans la première fixation de la dotation des moyens non affectés de la péréquation financière au sens strict est donc essentiel. Les variations actuelles affectant considérablement les comptes d'Etat disparaîtront, à la baisse comme à la hausse. Cela ne va pas sans poser de problème dans ce dernier cas de figure. En effet, nous supposons que le nouveau système de péréquation des ressources ne devrait pas redistribuer autant de moyens financiers non affectés qu'une évolution favorable de l'IFD n'en laissait aux cantons financièrement faibles dans le système actuel.

4.5.6. Parts des cantons à l'impôt anticipé (LIA)

Il s'agit également d'une part à une recette fédérale. Elle est également importante pour les cantons, mais fortement volatile (2,8 mios en 2001, mais 10,1 mios en 2005 !). Actuellement, 10% du produit de l'impôt anticipé sont rétrocédés aux cantons pour moitié selon la capacité financière, l'autre moitié selon la population.

Avec la RPT, l'entier de la répartition s'effectuera selon la population. Ainsi, les cantons à faible capacité financière ne souffriront plus autant des fortes variations de cet impôt. L'incidence financière est importante, mais elle devrait être compensée par des moyens financiers non affectés, du moins lors de l'introduction de la réforme.

4.5.7. Participation des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail

Il s'agit, une nouvelle fois, d'incidences financières découlant directement de la suppression du critère de la capacité financière dans le calcul des participations cantonales. Indirectement, cette incidence influencera notre propre système de péréquation financière par l'intermédiaire de la répartition des charges Etat-communes, puisque actuellement, les deux niveaux jurassiens de collectivité financent les mesures concernées à parts égales.

4.5.8. Part des cantons au bénéfice de la Banque nationale.

Il s'agit encore une fois d'une part à une recette fédérale. Actuellement, les cantons reçoivent 2/3 du bénéfice net de la BNS excédant les dividendes.

Avec la RPT, l'entier de la répartition entre les cantons s'effectuera selon la population, puisque le supplément péréquatif tombe (portant actuellement sur 3/8^{èmes}). L'incidence financière est très importante, mais elle devrait être compensée par des moyens financiers péréquatifs non affectés, du moins lors de l'introduction de la réforme.

4.6. Le renforcement de la collaboration intercantonale

Le renforcement de la collaboration intercantonale fait partie des cinq instruments de la RPT. L'article 48a de la Constitution fédérale énumère de manière exhaustive les neuf domaines dans lesquels cette collaboration intervient. Il peut s'agir de tâches communes ou de tâches cantonales.

La collaboration intercantonale est assortie d'une compensation des charges. Cette collaboration vise à assurer une exécution des tâches fondée sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. Elle doit par ailleurs être aménagée de telle sorte que tout canton qui fournit des prestations à d'autres cantons soit indemnisé; en contrepartie, les cantons qui participent au financement des prestations bénéficient d'un droit de codécision. Les modalités de ces échanges intercantonaux sont réglées par l'Accord-cadre intercantonal (ACI) et précisées dans des conventions particulières entre les cantons.

L'Assemblée fédérale se voit attribuer deux compétences particulières dans le domaine de la collaboration intercantonale:

1. Déclaration de force obligatoire générale

L'Assemblée fédérale peut donner force obligatoire générale:

- à l'ACI, si au moins 21 cantons le demandent;
- à une convention intercantonale, si au moins 18 cantons le demandent;
- au maximum pour 25 ans.

2. Obligation d'adhérer

A la demande d'au moins la moitié des cantons qui sont parties à une convention, l'Assemblée fédérale peut contraindre un ou plusieurs cantons à l'adhésion, au maximum pour 25 ans.

Dans des cas extrêmes, une déclaration de force obligatoire générale ou une obligation d'adhérer peut être prononcée contre la volonté du parlement et/ou de la population des cantons concernés. Pour cette raison, des obstacles importants ont été prévus : les domaines d'activités concernés sont énumérés de manière exhaustive à l'article 48a Cst., la compétence relève du Parlement fédéral et l'arrêté fédéral est sujet au référendum.

4.6.1. L'Accord-cadre intercantonal

L'Accord-cadre intercantonal a été élaboré par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) compte tenu de l'article 13 de la loi fédérale sur la péréquation financière (PFCC), et adopté par la CdC réunie en séance plénière le 24 juin 2005, en vue de sa ratification dans les cantons.

L'ACI règle les principes et la procédure de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il constitue le fondement de la collaboration intercantonale dans les domaines énumérés à l'article 48a Cst., mais les cantons peuvent également soumettre à l'Accord-cadre d'autres conventions de collaboration (art. 1).

Conformément à l'article 9, l'Accord-cadre règle deux formes de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges : les organismes responsables communs et l'acquisition des prestations. Les cantons qui font partie d'un organisme responsable commun y disposent d'un droit paritaire de participation aux décisions (art. 12, al. 1) ; l'acquéreur des prestations dispose en principe au moins d'un droit partiel de participation aux décisions (art. 22).

Les cantons qui sont parties à une convention définissent les exigences requises pour le calcul des coûts et des prestations, qui constitue le fondement pour fixer les indemnités (art. 25). Les coûts globaux moyens servent de base pour déterminer l'indemnité (art. 28, al. 1).

Pour le Canton du Jura, ces dispositions signifient que lorsqu'il est prestataire de services, il doit établir ses coûts conformément aux articles 25 et suivants, et conférer un droit de participation aux décisions aux cantons qui acquièrent ses prestations (art. 12, respectivement art. 22). Lorsqu'il est acquéreur de prestations, il doit s'assurer que celles-ci font l'objet d'un calcul correct et qu'il bénéficie d'un droit de participation aux décisions. La participation aux décisions et l'imputation des prestations sont réglées en détails dans les conventions correspondantes conformément à l'ACI.

Situation pour le Canton du Jura:

L'adhésion du canton du Jura à l'ACI intervient par voie d'arrêté du Parlement soumis au référendum facultatif. Elle fait l'objet d'un message distinct soumis au Parlement.

4.6.2. Les neuf tâches soumises à la collaboration intercantonale

Les caractéristiques très résumées des domaines énumérés par l'article 48a de la Constitution fédérale sont les suivantes:

1. Exécution des peines et des mesures

Il existe déjà une collaboration en la matière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons. Elle fait l'objet de trois concordats.

Avec la RPT: La Confédération reste un des bailleurs de fonds dans ce domaine, mais la gestion du besoin est renforcée du côté des cantons. La coordination intercantonale doit être améliorée, notamment en ce qui concerne la planification des projets de construction. La Confédération versera davantage de subventions forfaitaires que de subventions affectées à des projets particuliers.

2. Universités cantonales⁹

Avec la RPT: La compensation des charges entre cantons universitaires et cantons non universitaires doit permettre de garantir le financement des universités.

3. Hautes écoles spécialisées⁹

Ces dernières années, les quelque soixante anciennes écoles supérieures ont été regroupées au sein de sept hautes écoles spécialisées.

Avec la RPT: La compensation des charges entre cantons garantit un financement équilibré.

4. Institutions culturelles d'importance suprarégionale

Avec la RPT: Les institutions culturelles telles que théâtres, opéras, bibliothèques, musées, etc. doivent également bénéficier d'une compensation des charges entre cantons.

5. Gestion des déchets

Avec la RPT: Les cantons seront en mesure de coordonner la planification des capacités d'incinération.

6. Epuration des eaux usées

Avec la RPT: Les conventions garantissent la durée de la participation des autres cantons en fonction des coûts d'investissement.

7. Transports en agglomération

Avec la RPT: Les cantons peuvent plus facilement mettre sur pied des organismes pour gérer les transports publics des agglomérations touchant plusieurs cantons.

8. Médecine de pointe et cliniques spéciales

Avec la RPT: La planification, la répartition des tâches et le financement sont réglés par le biais d'une convention intercantonale.

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

Avec la RPT: La planification des besoins est établie de manière coordonnée entre tous les cantons. Les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien font l'objet d'une indemnisation équitable.

⁹ Le peuple a décidé en votation populaire du 21 mai 2006 d'étendre le domaine "universités cantonales" à celui de l'"instruction publique". Par ailleurs, le domaine "hautes écoles spécialisées" devient celui des "hautes écoles cantonales". La Confédération est associée au pilotage de la formation suisse. Les cantons restent toutefois maîtres de la structure et du contenu, mais doivent harmoniser certains paramètres fondamentaux (ex: âge d'entrée à l'école, reconnaissance des diplômes).

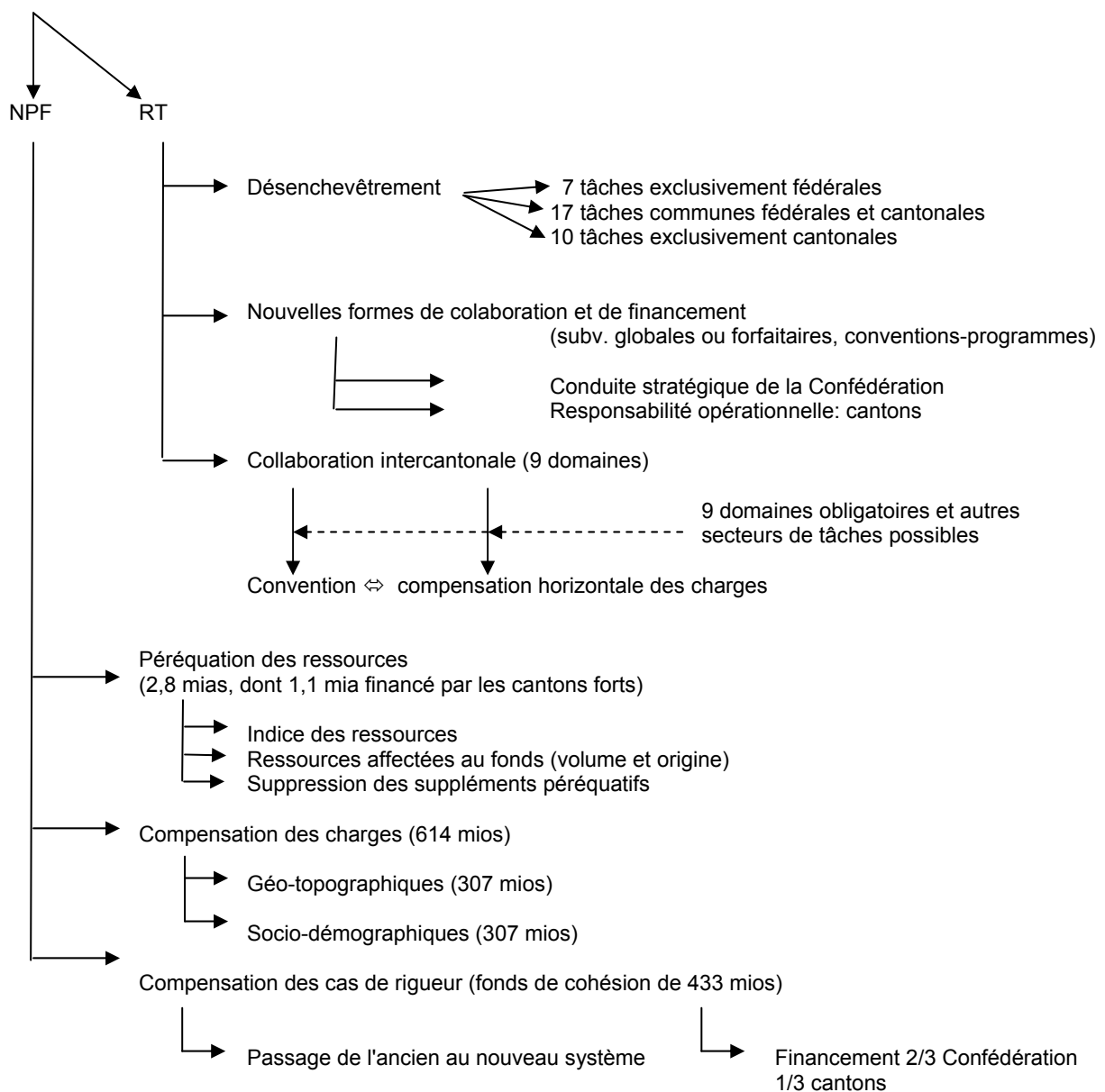
5. Les conséquences financières de la RPT

La RPT implique d'importantes modifications des flux financiers entre la Confédération et le Canton du Jura. Ces modifications auront bien entendu des répercussions sur le plan financier et les budgets de l'Etat.

5.1. Le schéma des incidences financières

Ce schéma indique les éléments susceptibles d'influencer considérablement les finances cantonales.

RPT



5.2. Le bilan global 2001/2002

A la fin mai 2004, l'administration fédérale des finances (AFF) et la Direction de projet RPT ont publié le bilan global 2001/2002 présentant les incidences financières de la RPT. Le Canton du Jura a reçu les données détaillées le concernant au début juillet 2004. Avant de rappeler les principaux résultats obtenus et afin d'éviter tout malentendu dans l'interprétation des différents bilans globaux publiés, il importe de mettre en évidence les trois limites suivantes :

- Le bilan de la RPT est orienté vers le passé et n'a pas de dimension prospective. Il montre les allègements et les charges qu'aurait générés pour la Confédération et les cantons un hypothétique passage à la RPT au cours des années de référence spécifiées. Le bilan global ne permet pas de savoir quels seront les effets financiers concrets pour la Confédération et les cantons au moment du passage effectif à la RPT, prévu pour 2008.
- Le bilan de la RPT représente uniquement les effets financiers directs de l'introduction du nouveau système de péréquation et du désenchevêtrement des tâches. Les dépenses liées aux réorganisations, les effets liés à une approche différente des prestations publiques désenchevêtrées et les gains d'efficacité attendus aux niveaux fédéral et cantonal suite au passage à la RPT n'y apparaissent pas.
- Le bilan de la RPT est sujet à de nombreuses limites et réserves qui incitent à considérer les chiffres publiés avec la plus grande prudence. Il importe tout d'abord de rappeler dans cette optique que la dotation des divers instruments de la RPT ne sera fixée qu'en 2007. Les calculs présentés à ce jour sont basés sur des montants globaux fictifs déterminés à titre provisoire par l'AFF et la direction du projet RPT. Il est ensuite à mentionner que d'importantes bases statistiques, ayant fait l'objet d'extrapolations jusqu'ici, sont encore en cours d'élaboration et ne seront disponibles qu'au moment de l'entrée en vigueur.

L'introduction de la RPT, y compris le financement de la compensation des cas de rigueur, aurait entraîné en 2001/2002 pour le Canton du Jura un **allègement de 11 millions de francs**. Ce montant résulte du solde des diverses mesures particulières:

- Dans le cadre de la péréquation financière actuelle, le Canton du Jura a reçu en 2001/2002 en moyenne 100 millions de francs par année, à titre de paiements compensatoires. De ce montant, 48 millions de francs correspondaient à des moyens non affectés que sont les parts cantonales à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et au bénéfice de la Banque nationale. Le solde de 52 millions de francs entrait dans le cadre des paiements péréquatifs affectés, à savoir 21 millions à titre de suppléments péréquatifs et 31 millions pour les échelonnements horizontaux de la capacité financière (p. ex. AVS/AI, réduction de primes d'assurance-maladie).
- Avec la RPT, le Canton du Jura aurait obtenu des versements péréquatifs à hauteur de 114 millions de francs en moyenne, soit 111 millions au titre de la péréquation des ressources et 3 millions pour la compensation des charges géo-topographiques.
- Il résulterait ainsi de la péréquation financière au sens strict un allègement de 14 millions de francs pour le Canton du Jura.
- Le désenchevêtrement des tâches aurait entraîné un allègement net de 4 millions de francs pour le Canton du Jura.
- Il en résulte globalement un allègement de 18 millions de francs. La réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct impliquera pour le Jura une charge de 6 millions de francs (passage de 30% à 17% de la part cantonale au prorata du produit de cet impôt

uniquement), de sorte que le bilan des conséquences financières de la RPT avant compensation des cas de rigueur montre un allègement de 12 millions de francs.

- Le financement de la compensation des cas de rigueur correspondant à un montant d'un million de francs, le Canton du Jura aurait profité avec le passage à la RPT d'un allègement global final de 11 millions de francs.

charge: + allègement: -

			en milliers de francs	
			JU	Ensemble des cantons
Indice des ressources / Population résidente moyenne / Recettes fiscales standardisées			64.2	100.0
Péréquation financière au sens strict en place	Suppléments péréquatifs verticaux (affectés)		-20'846	-1'041'209
	Echelonnement horiz. selon la capacité fin.	affecté	-31'045	+/-493'237
		non affecté	-48'315	+/-853'613
	Solde		-100'205	-1'041'209
Péréquation financière au sens strict RPT	Péréquation des ressources	Charge (horizontal)	0	1'089'732
		Allègement (horizontal et vertical)	-111'092	-2'646'492
	CCS	structure de la population	0	-196'832
		villes-centres	0	-98'416
	CCG		-3'253	-295'248
Solde		-114'345	-2'147'255	
Solde réforme de la péréquation financière au sens strict			-14'140	-1'106'046
Solde réforme de la répartition des tâches			-4'384	-434'700
Charge nette, financement	Solde réforme de la péréquation fin. et de la répartition des tâches		-18'524	-1'540'746
	Financement: réduction de la part cantonale à l'IFD de 30 à 17%		6'312	1'540'746
Effet net RPT (sans compensation des cas de rigueur)			-12'212	0
Compensation des cas de rigueur	Allègement		0	-240'875
	Charge		754	80'292
	Solde		754	-160'584
Effet net RPT avec compensation des cas de rigueur			-11'458	-160'583

5.3. Le bilan global 2004/2005

Le bilan global 2004/2005 des incidences financières de la RPT, qui sera aussi le dernier avant l'entrée en vigueur de la réforme, devrait être officiellement publié le 7 juillet 2006. D'importantes bases statistiques complémentaires sont disponibles, notamment en ce qui concerne l'aide sociale, l'imposition des personnes morales fiscalement privilégiées et l'imposition de la fortune des personnes physiques. Il se base malgré tout encore sur diverses extrapolations de telle sorte que l'image de chacun des cantons ne devrait pas être encore totalement fiable.

Le Gouvernement a pris connaissance récemment des chiffres provisoires présentés début juin à la Conférence des Directeurs cantonaux des finances. Il apparaît que ces résultats sont pour le moins surprenants et difficilement acceptables. D'une part, il faut faire appel au système exogène de compensation des cas de rigueur pour 11 cantons sur 26 pour combler les écarts trop considérables. D'autre part, le volet péréquation des ressources met en évidence certains clivages (cantons romands, cantons périphériques) que l'on ne peut s'expliquer pour l'heure. Par ailleurs, le faible écart entre les indices interpelle particulièrement si on le met en regard des réalités économiques vécues dans chacun des cantons.

Finalement, la forte volatilité du nouveau système, constatée surtout pour les cantons financièrement faibles, constitue toujours un sujet d'inquiétude. Le Gouvernement avait déjà souligné cette problématique en 2001 sans qu'il ne reçoive de réponse satisfaisante à ces interrogations. Il faut en effet se rendre compte qu'un écart de quelques points d'indice

représente pour l'Etat jurassien une variation de montant tellement conséquente qu'elle rendra impossible toute planification financière.

Le Gouvernement s'est déjà adressé au Conseil de direction politique du projet pour lui faire part de ses inquiétudes et lui demander de traiter rapidement ces problématiques. Cas échéant, le Gouvernement reviendra sur ces questions dans le cadre de la prise de position sur le 3^{ème} message.

Pour l'heure, le volet "suppression des transferts" montre une image comparable à celle publiée sur les années 2001/2002 (102,4 mios contre 102,1 mios). Par contre, le volet "péréquation des ressources" prévoyant un allègement de 114,3 mios sur 2001/2002 ne présente plus qu'un montant de 86,5 mios pour 2004/2005 du fait de l'amélioration de 3 points à 67,2% de l'indice (volatilité impressionnante!). Ainsi, au lieu d'aboutir à un effet net de 12,2 mios (2001/2002), le changement de système provoquerait une charge nette supplémentaire de 15,9 mios pour l'Etat jurassien. Ce n'est qu'en mettant en œuvre la mécanique de la compensation des cas de rigueur que le Canton du Jura est allégé de 9,1 mios (au lieu de 11,5 mios pour 2001/2002).

Une analyse détaillée du bilan global 2004/2005 sera entreprise par l'administration durant l'été 2006 afin que le Gouvernement puisse répondre en connaissance de cause à la consultation sur le 3^{ème} message fédéral qui s'achèvera le 13 octobre 2006.

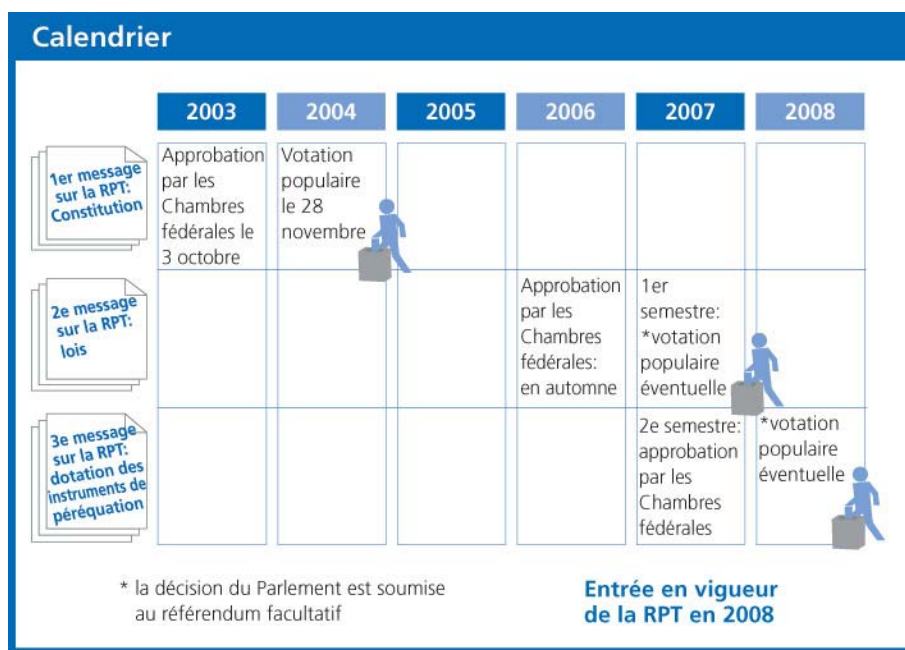
5.4. Les incidences financières sur les communes

Les conséquences de la RPT pour les communes jurassiennes sont difficiles à estimer à ce stade pour deux raisons principales. Premièrement, la législation d'exécution fédérale définitive n'est pas encore connue dans le détail. Les solutions proposées dans le deuxième message sur la RPT font actuellement l'objet de discussions au sein des chambres fédérales. Les décisions de ces dernières ne tomberont qu'en automne 2006. Deuxièmement, et par conséquent, les unités administratives ne peuvent pas encore se prononcer définitivement sur les adaptations de la législation cantonale qui seront nécessaires dans leurs domaines de compétences et sur les incidences de ces adaptations sur les communes.

Une estimation des incidences financières de la RPT sur les communes pourra être calculée durant l'automne 2006, sur la base du bilan 2004/2005. Il faudra cependant attendre l'automne 2007, date à laquelle la dotation des nouveaux instruments de la péréquation financière au sens strict (péréquation des ressources, CCG et CCS) et celle du fonds de compensation des cas de rigueur seront fixées, pour pouvoir se prononcer définitivement sur la question.

6. Le calendrier RPT en bref

Le Conseil fédéral est bien conscient que le calendrier de la Confédération est très ambitieux. Il dit pourtant qu'il mettra tout en œuvre pour que la RPT puisse être introduite à la date prévue. Il a pris note des arguments critiques avancés par les entités consultées et pense que, dans tous les cas, il faudra respecter les procédures démocratiques en vigueur dans les cantons. Il tient pourtant fermement à une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008.



Sur le plan cantonal, il n'a pas été souhaitable ou même possible d'attendre la fin de l'ensemble des travaux de la Confédération pour planifier, coordonner et mettre en œuvre les réformes qui s'imposent. L'agenda aurait été intenable.

Sur la base des indications qui vous sont fournies aujourd'hui, le Gouvernement a mandaté ses services afin de préparer les projets de modifications de bases légales accompagnées d'un message touchant tous les domaines d'activité ainsi que les relations entre l'Etat et les communes. Il envisage d'ouvrir une procédure de consultation parallèle sur l'ensemble de ces projets dès fin octobre 2006. Il aura d'ici là eu l'occasion de se pencher sur les résultats de l'analyse du nouveau bilan global et pourra intégrer les éléments nouveaux ressortant de la consultation fédérale sur le 3^{ème} message ainsi que les décisions éventuelles des Chambres sur le 2^{ème} message.

Le Gouvernement ambitionne ensuite de vous soumettre dans la mesure du possible l'ensemble de ses propositions en un seul paquet à fin mars 2007. L'objectif est particulièrement ambitieux si on considère les travaux à mener en parallèle pour l'élaboration du programme de législature et du plan financier 2008-2011. Il doit pourtant être atteint si on désire adopter les réformes découlant de la RPT, le plan financier 2008-2011 et le budget 2008 avant le 1^{er} janvier 2008.

7. La conclusion

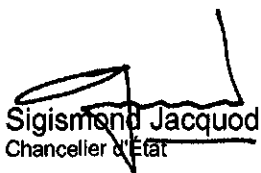
Le Gouvernement invite le Parlement à prendre connaissance de ce rapport.

Delémont, le 13 juin 2006.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



Elisabeth Baume-Schneider
Présidente



Sigismund Jacquod
Chancelier d'État