

Programme de législature 2011-2015: Orientations stratégiques du Conseil fédéral

Prise de position des gouvernements cantonaux du 30 septembre 2011: Base pour la discussion au niveau gouvernemental

1. Remarques générales

a) Les gouvernements cantonaux remercient le Conseil fédéral de l'opportunité qui leur est donnée de mener une nouvelle fois une discussion au niveau gouvernemental dans le cadre de l'élaboration du programme de législature 2011-2015. Les gouvernements cantonaux sont disposés à affronter les défis de la prochaine législature en collaboration partenariale avec la Confédération. Nombre d'enjeux concernent des tâches communes que la Confédération et les cantons doivent accomplir ensemble. Toutefois, la Confédération doit également associer de manière adéquate les cantons aux activités qui ressortent de sa seule compétence décisionnelle lorsque leurs intérêts sont touchés. Il convient dès lors de poursuivre et d'intensifier le dialogue institutionnalisé entre la Confédération et les cantons. Les cantons attendent en outre de la Confédération qu'elle respecte les principes fondamentaux éprouvés de la RPT que sont la subsidiarité et l'équivalence fiscale.

b) Les conséquences de la politique fédérale sur les cantons doivent pouvoir être calculées et planifiées à long terme. Compte tenu de la situation financière tendue dans nombre de cantons (suite à la suppression d'une part du bénéfice de la Banque nationale et à la charge supplémentaire due au financement hospitalier), la Confédération doit notamment tenir compte des incidences financières de tout projet pour les cantons déjà au stade du processus stratégique et veiller à un rapport coûts-avantages optimal lors de la définition des mesures de mise en œuvre. Permettre aux cantons de participer véritablement au processus décisionnel au niveau fédéral implique de leur accorder suffisamment de temps pour définir leurs positions dans le cadre des procédures de consultation et d'audition. Les délais fixés pour la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons doivent en outre tenir compte des processus politiques et des conditions-cadres organisationnelles de ces derniers. C'est le seul moyen d'assurer la fonctionnalité du système fédéral suisse et de permettre son optimisation.

c) La présente prise de position des gouvernements cantonaux se limite à une première appréciation du point de vue cantonal du besoin d'agir au niveau législatif et de la direction générale des mesures y relatives définies pour les objectifs du Conseil fédéral. Le délai serré, incluant la pause estivale, ainsi que les objectifs formulés de manière générale n'ont pas permis aux gouvernements cantonaux de faire une analyse approfondie.

2. Remarques sur les lignes directrices et les objectifs

Ligne directrice 1

La place économique suisse est attrayante, concurrentielle et se signale par un budget fédéral sain et des institutions étatiques efficaces.

Objectif 1.1

L'équilibre du budget fédéral est préservé.

a) Une politique budgétaire durable aux trois niveaux étatiques est d'une importance primordiale pour la Suisse. Les cantons sont tributaires d'une politique budgétaire fédérale prudente, en phase avec la conjoncture, et d'un budget fédéral stable. Cet objectif ne saurait toutefois être atteint au détriment des budgets des cantons. La Confédération doit renoncer à tout nouveau transfert de charges vers les cantons. Les nouvelles réglementations fédérales doivent respecter les principes de la RPT, inscrits dans la Constitution fédérale, que sont la subsidiarité et l'équivalence fiscale. La Confédération doit respecter la souveraineté financière des cantons et s'abstenir de toute ingérence dans des domaines qui relèvent de la souveraineté fiscale cantonale. S'il s'avère après examen qu'une nouvelle réglementation fédérale implique une charge financière supplémentaire pour les cantons, la Confédération doit prévoir une indemnité ad hoc.

b) Lorsque la Confédération doit prendre des mesures de compensation pour respecter le frein à l'endettement, elle doit veiller à leur compatibilité avec la RPT dans son domaine de responsabilité propre. Tout nouveau programme de consolidation avec effets directs et indirects sur les cantons est refusé. Les cantons exigent par ailleurs de pouvoir participer très tôt à la mise en œuvre des mesures à long terme du programme de réexamen des tâches, notamment à la définition de la stratégie et des taux de croissance dans les domaines de tâche qui les concernent directement. Toutes les mesures du réexamen des tâches sont à soumettre aux cantons dans le cadre de la procédure de consultation ordinaire avec un délai de réponse de trois mois au moins.

c) Réaliser l'objectif d'un budget fédéral stable implique d'y donner la priorité par rapport à d'autres objectifs dont on peut déduire des prétentions à l'égard du budget fédéral. Les gouvernements cantonaux estiment indispensable de respecter le frein à l'endettement. Parallèlement, la Confédération devrait engager une réduction progressive du niveau actuel de sa dette. Il s'est avéré ces dernières années que les mesures d'économie de la Confédération portant sur des tâches communes touchaient fortement les cantons. Il convient donc d'examiner une nouvelle réduction des tâches communes ou un nouveau désenchevêtrement des tâches.

d) Conformément au compromis Confédération – cantons d'octobre 2010, il convient d'examiner, dans le cadre du deuxième rapport d'évaluation RPT, la possibilité d'affecter au profit des cantons les contributions fédérales libérées du fait de la réduction annuelle de 5% de la compensation des cas de rigueur à partir de 2016 ou du fait de l'éventuel abandon anticipé de la compensation des cas de rigueur par les Chambres fédérales.

Objectif 1.2

L'économie suisse est renforcée par les meilleures conditions générales possibles et poursuit sa croissance.

Conditions-cadres économiques nécessaires

a) La Suisse présente une quote-part de l'Etat et une quote-part d'impôt faibles en comparaison internationale de même qu'une charge fiscale modérée. Ceci est notamment le fait du

fédéralisme suisse et de son pilier central, la souveraineté fiscale cantonale. La concurrence fiscale crée des conditions-cadre favorables à l'économie. Il faut donc éviter toute nouvelle entrave à la concurrence fiscale, et ce également en considération du résultat de la votation populaire du 28 novembre 2010 sur l'initiative fiscale du PS. Fédéralisme et souveraineté fiscale cantonale et communale vont de pair.

b) Une place économique qui s'inscrit dans une économie publique hautement développée doit pouvoir offrir un accès optimal au savoir, aux marchés et aux sites. Dans la concurrence internationale entre places économiques, des facteurs tels qu'un environnement favorable à la recherche et à l'innovation ainsi que la disponibilité d'une main d'œuvre hautement qualifiée sont décisifs. Outre un transfert de technologie et de savoir efficace, il convient de lutter activement contre la pénurie de spécialistes. Il faut à cet effet stimuler la promotion de la relève et viser une augmentation du taux d'activité des femmes qualifiées, notamment par des mesures visant à améliorer la compatibilité entre travail et famille. C'est le seul moyen de faire valoir aussi au plan économique ces investissements dans la formation. En outre, l'immigration de travailleurs étrangers hautement qualifiés doit être encouragée selon des modèles créatifs. Dans la mesure où se dessine également en Europe une pénurie de spécialistes, l'immigration de travailleurs hautement qualifiés en provenance d'Etat tiers devient plus importante. La loi sur les étrangers devrait tenir compte de ces besoins.

c) La Confédération doit poursuivre de manière résolue et en association avec les cantons la politique de croissance introduite au cours de la dernière législature. Une politique d'innovation efficiente et efficace en est l'élément central. La Suisse devrait miser à l'avenir davantage sur une croissance qualitative plutôt que quantitative. Avec une attention particulière aux intérêts des PME, qui sont la colonne vertébrale de notre économie. Outre l'allègement administratif requis, il convient d'examiner des mesures qui permettent de mieux soutenir encore les petites et moyennes entreprises. Tous les projets législatifs devraient assurer leur compatibilité avec les PME et ne pas augmenter encore la densité normative.

d) L'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE est d'une importance décisive pour l'économie suisse. C'est pourquoi la CdC s'oppose donc aux tentatives visant à contingenter l'immigration, mettant ainsi en danger les accords bilatéraux.

e) Les cantons attendent de la Confédération que, dans le deuxième rapport d'évaluation RPT, elle procède à une analyse intégrale des répercussions de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et qu'elle examine chacun des critères conformément à l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OFPCC), annexe 17. Il faut à cet effet que la Confédération commence dès maintenant à travailler sur les bases statistiques afin d'analyser les effets de la nouvelle péréquation financière sur les cantons pendant la transition. Il faut spécialement analyser les effets sur la concurrence fiscale et les mouvements de migrations intercantonaux et internationaux.

Objectif 1.3

L'attrait du site et la stabilité de la place financière sont garantis.

a) Les gouvernements cantonaux partent du principe que les négociations en cours avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne relatives à des accords de coopération dans les domaines de la fiscalité et de l'accès aux marchés financiers débouchent sur les résultats escomptés. Ce serait là un pas important pour l'attrait de la place financière. Par ailleurs, les gouvernements cantonaux restent ouverts, sous réserve des conditions mentionnées sous l'objectif 1.1, à une amélioration des conditions-cadres fiscales pour la place financière Suisse. Il est toutefois nécessaire de mettre en priorité et de préciser l'objectif au profit d'une stabilité de la place financière sans distorsions du marché, au risque même d'affaiblir son attrait à court terme.

b) Les gouvernements cantonaux soutiennent la modification de la loi sur les banques (too big to fail) qui devra être appliquée avec conséquence. Il est impératif en outre de viser les réglementations correspondantes également au niveau international. Cependant, même si la réglementation concernant les grandes banques est adoptée telle quelle par les Chambres fédérales, la stabilité de ces institutions n'est pas pour autant assurée. La constitution de leur ratio en fonds propres pondérés en fonction des risques prend du temps et leur dotation en fonds propres non pondérés reste insuffisante. Ni la Banque nationale ni les cantons ne sont en mesure de secourir (une nouvelle fois) efficacement les grandes banques en cas de difficultés. En fonction de l'évolution internationale en politique économique et en matière de régulation, il convient de veiller attentivement à l'opportunité d'agir encore au niveau législatif fédéral.

Objectif 1.4

La politique agricole continue d'évoluer vers une politique intégrée en faveur du secteur agroalimentaire.

a) Les gouvernements cantonaux peuvent concevoir l'orientation générale de la politique agricole 2014-2017 telle qu'elle ressort du projet mis en consultation par le Conseil fédéral. L'accent mis sur une production alimentaire économiquement réussie, écologiquement optimale et socialement responsable répond aux besoins des consommateurs et aux attentes de la population. L'évolution vers une politique intégrée en faveur du secteur agroalimentaire de même que l'orientation marché sont saluées. La politique agricole doit se distancer de toute position d'une politique purement sectorielle pour pouvoir résoudre les problèmes à venir. Au-delà du secteur agroalimentaire, il convient d'intégrer également des aspects liés à la législation sur les forêts et à l'aménagement du territoire. Pour les nouveaux développements, l'objectif d'un habitat décentralisé, stipulé par la Constitution, doit être respecté et il convient de tenir dûment compte des particularités de l'agriculture dans les régions de montagnes.

b) Les fonds fédéraux affectés aux contributions à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production et à l'utilisation durable des ressources sont insuffisants pour atteindre les objectifs fixés en matière d'environnement et de protection de la nature. En outre, l'agriculture productive se trouve toujours plus reléguée à l'arrière-plan. Vu la pression à l'urbanisation et les changements climatiques qui ont un impact direct sur l'agriculture, thématiser l'économie agroalimentaire est déjà un premier pas important. La politique agricole 2014-2017 ne tient toutefois pas encore suffisamment compte de cet objectif. La Confédération devait se positionner clairement pour une agriculture productive durable et pour la garantie d'un certain degré d'auto-provisionnement.

c) Si la politique agricole doit effectivement se développer en une politique intégrale de l'économie agro-alimentaire, il faut que les aliments soient en principe produits avec des matières premières d'origine suisse. Les produits agricoles d'origine suisse doivent être mieux protégés via une modification conséquente de la loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance. Il faut assurer dans le cadre de règles complémentaires que des produits régionaux traditionnels de la Suisse faisant déjà l'objet d'une inscription AOC ou IGP ou figurant au "Patrimoine culinaire de la Suisse" remplissent automatiquement les conditions de provenance selon la loi sur la protection des marques.

Objectif 1.5

Les capacités d'action et les performances des institutions suisses sont optimisées.

a) Les gouvernements cantonaux saluent cet objectif. Le Conseil fédéral ne saurait toutefois interpréter une optimisation des capacités d'action et des performances des institutions comme un transfert de compétence unilatéral des cantons en faveur de la Confédération. La Confédération doit respecter en conséquence la séparation des compétences telle qu'elle ressort de la Constitution fédérale. Le système fédéral de la Suisse doit être sauvegardé et développé. Du point de vue cantonal, les mesures suivantes doivent être traitées en priorité:

Collaboration Confédération - cantons

b) La collaboration entre la Confédération et les cantons doit être intensifiée dans toutes les phases de l'élaboration de la législation, tant au niveau politique que sur le plan technique. La Confédération doit appliquer systématiquement les droits en vigueur de participation et d'information des cantons et aménager dans ce cadre des délais de consultation suffisant de trois mois au minimum. La Confédération et les cantons s'entendent mutuellement comme partenaires. Les structures fédérales de la Suisse, qui ont fait leurs preuves, doivent servir d'atouts.

Respect des principes RPT

c) Les principes centraux de la RPT, inscrits dans la Constitution fédérale, que sont la subsidiarité et l'équivalence fiscale doivent être systématiquement mis en œuvre. Dans les tâches communes, la densité normative est encore et toujours trop élevée. La Confédération devrait en conséquence se limiter à poser des orientations stratégiques. Ceci vaut en particulier pour le nouvel instrument de la convention-programme, par laquelle Confédération et cantons fixent conjointement des objectifs stratégiques et laissent aux cantons une marge de manœuvre suffisante pour la mise en œuvre opérationnelle.

Réaliser des réformes internes

d) Les gouvernements cantonaux ont mis au point des propositions concrètes pour des réformes institutionnelles internes visant à sauvegarder l'organisation étatique fédérale et démocratique en cas d'avancée dans les relations entre la Suisse et l'UE. Renforcer le fédéralisme participatif (via une révision de la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure LFPC) et adapter les structures organisationnelles concernées (création d'une plateforme Confédération-cantons) sont à ce titre au premier plan. En plus, la CdC a lancé des réflexions sur l'extension de la juridiction constitutionnelle dans le cas de litiges fédéraux. Les cantons attendent de la Confédération qu'elle reconnaisse le besoin en réformes internes et qu'elle fasse avancer le dossier en collaboration avec les cantons (cf. aussi objectif 2.2).

Améliorer la préparation de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons

e) La CdC s'est penchée en détail sur les problèmes liés à la mise en œuvre du droit fédéral. Il a déjà été signifié au Conseil fédéral où les cantons estimaient nécessaire d'agir. Les cantons doivent toujours être associés à un stade précoce, c'est-à-dire dès les phases de planification et de mise au point des projets de lois fédérales. Il faut impartir un délai de réponse minimal de trois mois dans les consultations et auditions. Les questions de mise en œuvre, et notamment celles relatives aux frais subséquents découlant de nouveaux actes normatifs, doivent être mieux prises en compte dans le cadre de la consultation. De même il y a lieu d'améliorer, au cours de la phase parlementaire qui suit, la coopération avec les cantons. Enfin, il faut fixer des délais ordinaires pour la mise en œuvre des actes fédéraux. L'élaboration de solutions concrètes doit se poursuivre en commun et rapidement.

Limites aux compétences de la Confédération dans les affaires étrangères

f) Les gouvernements cantonaux font remarquer une fois de plus que les limites aux compétences de la Confédération dans les Affaires étrangères doivent être respectées. Ils attendent du Conseil fédéral qu'il examine dans ce cadre également des mesures législatives.

Objectif 1.6

L'attractivité du système fiscal suisse est renforcée.

a) L'autonomie financière des cantons constitue un pilier porteur du fédéralisme suisse. La concurrence fiscale intercantonale garantit, par la discipline qu'elle impose, une charge fiscale modérée qui contribue de manière déterminante à l'attrait du site économique Suisse. La souveraineté fiscale des cantons, en tant que moteur de la compétitivité de la Suisse, doit donc être maintenue. Les réformes de politique fiscale engagées au niveau fédéral ne sauraient dès lors grever les finances cantonales, de même le régime budgétaire et fiscal de la Confédération ne saurait saper les régimes budgétaires et fiscaux des cantons. La concurrence fiscale, confirmée par le peuple et les cantons le 28 novembre 2010, doit être garantie au titre d'instrument important permettant de garantir une quote-part de l'Etat et d'impôt attractive.

b) Du point de vue des cantons, comptent parmi les facteurs d'attractivité du système fiscal, outre la hauteur de la charge fiscale en regard des principes constitutionnels relatifs à la fiscalité, les éléments suivants:

- Pour les impôts communs (impôts directs), les ingérences dans l'assiette de l'impôt ne sont possibles – le cas échéant – qu'en étroite concertation avec les cantons.
- Le système fiscal doit davantage revenir à son but original, à savoir le financement des tâches étatiques. Le principe de l'imposition selon la capacité économique doit également toujours être de mise. Ceci vaut aussi pour la discussion sur une écologisation du système fiscal.
- Les réformes dans le domaine de l'impôt fédéral direct, qui est taxé et perçu par les cantons, doivent tenir compte de la capacité d'exécution. Ceci est aussi dans l'intérêt de la simplification du système fiscal, qui est certes prônée depuis des années mais que le Conseil fédéral et le Parlement peinent néanmoins à concrétiser. A l'heure actuelle, plusieurs projets ne présentent pas une capacité d'exécution suffisante (p. ex. déduction épargne-logement).
- Il convient de renoncer à toute harmonisation fiscale matérielle afin de conserver la concurrence fiscale. En particulier, on ne saurait confondre les limites entre harmonisation formelle et matérielle, et imposer sournoisement une harmonisation fiscale matérielle sous couvert d'une harmonisation fiscale formelle.
- Pour la mise en œuvre de l'harmonisation fiscale formelle, les cantons doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante. Le degré de détail de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) ne correspond plus à son rôle de loi-cadre et doit être remis en question sur le principe.
- Les gouvernements cantonaux se sont prononcés à plusieurs reprises de manière positive sur des taxes incitatives et sur le principe de causalité. Il faut néanmoins considérer que les taxes incitatives ne sont crédibles à long terme que si elles sont restituées entièrement à la population et à l'économie.

Le système fiscal suisse peut donc être encore amélioré dans plusieurs domaines. Il s'agit principalement, pour la prochaine législature, de la réforme de l'imposition des entreprises III, de la création de conditions permettant de simplifier le système fiscal ainsi que de la décision relative au système d'imposition des familles.

c) Les négociations avec l'UE dans le dossier fiscal doivent continuer à être menées en étroite collaboration avec les cantons. La Confédération est tenue de défendre l'autonomie fiscale des cantons et la concurrence de site entre les cantons face à l'UE. Il faut développer des

solutions qui soient à la fois compatibles avec le système suisse et acceptables au plan international avant que les régimes cantonaux actuels soient adaptés.

Objectif 1.7

La Suisse saisit les chances offertes par les technologies de l'information et de la communication.

a) La Suisse accuse du retard dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. La Confédération doit créer, dans le cadre de ses compétences, de meilleures conditions pour un recours large et innovant des TIC. Plusieurs projets des cantons se trouvent aujourd'hui bloqués et menacent même d'être abandonnés parce que la législation fédérale y relative empêche leur mise en œuvre (p. ex. dans le domaine fiscal ou du vote électronique). L'objectif principal devrait donc être la suppression des barrières de nature réglementaire qui s'opposent à une utilisation innovante et dynamique des TIC.

b) En vertu de la continuité et d'un développement durable de la cyberadministration, les gouvernements cantonaux peuvent soutenir en principe la direction générale prévue pour la convention-cadre révisée concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse. Pour la mise en œuvre des initiatives cyberadministratives, il convient d'accorder plus d'attention aux conséquences sociétales et institutionnelles. Il faudrait également réseauter et coordonner davantage les projets prioritaires. Une gestion plus rigoureuse doit cependant se faire conjointement et ne doit pas aboutir à une ingérence dans les domaines de compétence et d'organisation des cantons.

Ligne directrice 2

La Suisse est bien positionnée sur le plan régional et sur le plan mondial et renforce son influence dans le contexte international.

a) Les cantons approuvent les objectifs formulés dans la ligne directrice 2 sur le principe. Les mesures envisageables pour atteindre ces objectifs sont de la compétence de la Confédération et n'affectent guère celles des cantons de façon générale, hormis dans le cas de l'objectif 2.2. Toutefois, la politique menée par la Confédération a un impact sur les cantons.

Objectif 2.1

Le développement de la stratégie économique extérieure se poursuit.

a) Il est très important que la Suisse étende de manière ciblée son portefeuille d'accords de libre échange en dehors de l'Europe, en complément à la politique économique traditionnelle. Il est souhaitable que la Suisse conclue des accords de libre-échange avec les Etats émergents et les nouveaux pays industrialisés. La politique économique extérieure de la Confédération ayant un grand impact sur les cantons, il est essentiel que ceux-ci soient associés à la formulation de la stratégie menée en la matière et à sa mise en œuvre.

b) A l'étranger, la Suisse est perçue comme un site économique attrayant et fiable. Il s'agit de renforcer cette perception. La promotion économique est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Leur collaboration et la répartition des tâches se fondent sur le message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015. La répartition des compétences est régie par la Constitution et par l'art. 2 de la loi du 5 octobre 2007 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse. Ces règles sont claires et doivent être respectées.

c) De nos jours, la plupart des cantons déploient leur promotion économique à l'échelon d'organisations régionales. Les cantons intensifieront encore leurs efforts visant à concentrer la promotion économique, le but étant que les ressources à disposition soient utilisées de manière efficiente, d'exploiter les synergies et de renforcer le profil des régions concernées – et, par conséquent, celui de la Suisse toute entière. Toutefois, les activités et des structures aux différents échelons étatiques doivent encore être mieux coordonnées. Il s'agit d'éviter des doublons et de dégager des synergies sur l'axe vertical également. Ainsi, la Suisse augmentera sa force de frappe pour vendre ses atouts au niveau international.

Objectif 2.2

Les relations entre la Suisse et l'UE sont renforcées.

a) Pour atteindre cet objectif, il s'agira d'abord de trouver un accord avec l'UE sur le cadre institutionnel dans lequel les relations bilatérales s'inscriront à l'avenir. Les gouvernements cantonaux ont exposés leur point de vue à ce sujet dans l'état des lieux de la politique européenne qu'ils ont dressé le 25 juin 2010. Ils ont notamment déclaré à cette occasion qu'un approfondissement des relations de la Suisse avec l'UE passait par un accord cadre. Le Conseil fédéral doit en tenir compte dans le cadre des entretiens qu'il a avec l'UE actuellement; si le Conseil fédéral envisage de soumettre à l'UE des propositions qui sortent de ce cadre, les cantons entendent être consultés par la Confédération préalablement. Les résultats de la consultation des cantons doivent être à nouveau pris en compte de manière appropriée.

b) D'autre part, si un accord devait être trouvé avec l'UE sur les questions institutionnelles, une série de nouveaux accords bilatéraux devraient probablement être négociés en vue d'atteindre l'objectif 2.2. Le cas échéant, les cantons entendent être consultés par la Confédération sur les nouveaux mandats de négociation et la modification des mandats existants. Lorsque l'accord porte sur des tâches communes (énergie, impôts, etc.), une position commune doit être préalablement élaborée à l'égard de l'UE.

c) Dans le domaine des impôts, les conditions cadres des cantons en matière de politique fiscale ne doivent pas être affectées dans la mesure du possible. Les exigences émises par l'UE concernant l'harmonisation des impôts doivent être rejetées si elles ne portent pas sur des aspects formels. Si, en vertu d'intérêts supérieurs, une ingérence dans la souveraineté fiscale des cantons s'avère indispensable, les conditions formulées par les gouvernements cantonaux dans le cadre du nouveau dialogue avec l'UE sur les questions liées à l'imposition des entreprises doivent être prises en compte. De plus, la Confédération doit être disposée à contribuer de façon substantielle à la résolution d'éventuels problèmes liés à la transition.

d) Si une approche coordonnée et globale, mêlant questions matérielles et institutionnelles, devait être retenue pour renforcer les relations avec l'UE, les cantons entendent être consultés sur les détails et faire partie de l'organisation du projet. La mise sur pied d'une organisation de projet commune Confédération-cantons a déjà été proposée au Conseil fédéral et celui-ci l'a acceptée sur le principe.

e) Finalement, les gouvernements cantonaux rappellent avec insistance que le renforcement des relations avec l'UE suppose la réalisation préalable de toute une série de réformes internes. Les droits de participation doivent être renforcés pour compenser la perte d'autonomie et la tendance à la centralisation. Les gouvernements cantonaux ont précisé leur point de vue en la matière le 24 juin 2011 et l'ont porté à la connaissance du Conseil fédéral. Des propositions concrètes lui ont été soumises. Elles portent sur le renforcement des droits à l'information et des droits de participation, l'optimisation des structures dans le cadre desquelles se déploie la participation et l'amélioration des voies de droits en cas de différends

liés au fédéralisme. La Confédération doit se pencher sur les réformes proposées avec les cantons et donner à ces travaux une priorité élevée.

f) La Confédération est tenue, aujourd'hui déjà, d'associer largement les cantons à ses projets en matière de politique européenne en amont. Les cantons doivent pouvoir exercer les droits de participation prévus dans la LFPC de façon systématique. Par ailleurs, les cantons exigent du Conseil fédéral qu'il tienne davantage compte des décisions consolidées prises par la CdC.

g) Pour le reste, les cantons soutiennent la coopération transfrontalière, notamment par le biais de la participation aux programmes INTERREG. Toutefois, une base légale distincte serait souhaitable afin de garantir une mise en œuvre optimale.

Objectif 2.3

La Suisse est bien connectée sur le plan mondial et consolide sa position dans le contexte international.

a) Au sein de l'OMC, la Suisse doit s'engager activement en faveur de la libéralisation de l'économie mondiale et contribuer à la réussite du cycle de Doha. La Suisse doit notamment participer activement à la révision de l'accord sur les marchés publics (Government Procurement Agreement) et s'efforcer d'y rallier autant d'Etats membres de l'OMC que possible – notamment des pays émergents nouvellement industrialisés.

b) La Confédération doit prendre l'initiative de consulter les cantons de façon régulière et systématique sur la reprise de dispositions et de normes internationales et en matière d'entraide judiciaire et administrative, lorsque leurs compétences ou leurs intérêts essentiels sont affectés.

Ligne directrice 3

La sécurité de la Suisse est assurée.

Objectif 3.1

Les instruments de détection précoce et de lutte contre les risques et les menaces relevant de la politique de sécurité sont efficacement mis en œuvre.

a) En 2010, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la politique de sécurité et le rapport sur l'armée, posant ainsi des jalons importants en matière de politique de sécurité. Il s'agit de s'attaquer rapidement aux modifications prévues dans la législation.

b) Pour le domaine de la surveillance des ambassades, il faut rechercher une solution transparente et durable entre la Confédération et les cantons. Des mesures possibles seraient un renforcement de la protection policière des ambassades avec compensation financière accordée par la Confédération et une augmentation des effectifs des agents civils chargés de surveiller les Ambassades pour remplacer l'armée dans cette mission.

Objectif 3.2

La criminalité, le terrorisme et les attaques informatiques sont combattus avec succès et des mesures préventives sont prises contre le recours à la violence dans la société suisse.

a) L'objectif 3.2 suppose une poursuite pénale efficiente et efficace. Dans ce cadre, de manière accrue, de nouvelles sources d'informations doivent pouvoir être exploitées à des fins

d'analyse et des méthodes reposant sur les technologies de l'information de pointe doivent pouvoir être appliquées aux informations largement accessibles. Or le droit fédéral régissant l'accès aux informations à des fins de poursuite pénale contient des lacunes importantes. Des mesures sont nécessaires sur le plan législatif, d'une part au niveau du nouveau code de procédure pénale suisse, mais aussi d'autres actes normatifs de la Confédération régissant les tâches policières, notamment lorsqu'ils contiennent des formulations qui ne sont pas suffisamment neutres concernant la technologie.

b) Concernant les divers projets fédéraux en suspens visant à préciser et à compléter les dispositions régissant l'investigation et les recherches secrètes, il faut clairement différencier les mesures du droit de procédure pénale (compétence législative de la Confédération) et celles du droit de la police (compétences cantonales). Une réglementation par la loi est nécessaire aux deux niveaux étatiques. Les efforts de la Confédération visant à modifier les articles 285a, 288, 298a, 298b, 298c et 298d du Code de procédure pénale sont soutenus. Par ailleurs, la prévention jouant un rôle important en matière de criminalité en général, elle doit être intensifiée en lien avec le recours à la force, mais aussi avec le terrorisme, la cybercriminalité et la corruption.

c) En matière de la violence domestique, les cantons suggèrent que la Confédération étudie les possibilités d'ordonner des mesures ciblées à l'encontre des personnes se livrant à des actes de violence. L'art. 55a du code pénal (CP) pourrait être modifié de sorte que l'accomplissement d'une telle mesure soit une condition à la suspension de la procédure. L'autorité de poursuite pénale doit pouvoir lancer d'office une procédure selon l'art. 55a CP. De plus, les conditions, nettement plus restrictives dans le nouveau code de procédure pénale (CPP), qui doivent être remplies pour pouvoir ordonner la détention préventive, doivent être réexaminées, notamment en cas de risque de récidive.

d) La modification du code pénal et du code pénal militaire (modification du droit des sanctions) doit être poursuivie. Il convient notamment de réintroduire la possibilité de prononcer des peines privatives de liberté de courte durée afin d'augmenter les possibilités de sanctions et d'adapter le type d'auteur du délit et l'acte délictueux en question. L'effet dissuasif et préventif serait ainsi renforcé, surtout pour les délinquants de l'étranger à proximité des frontières. Les cantons frontaliers en profiteraient directement.

Objectif 3.3

La collaboration avec des partenaires suisses et étrangers est intensifiée.

Réseau national de sécurité

a) Les compétences en matière de sécurité intérieure doivent être clarifiées au niveau national. En application du rapport du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité, la Confédération et les cantons ont créé durant l'hiver 2010-2011 le mécanisme de coordination et de consultation du Réseau national de sécurité (MCC RNS) et défini les objectifs pour les années à venir. Le Réseau national de sécurité a notamment vocation à clarifier le rôle des différents acteurs et les interfaces dans le domaine de la sécurité intérieure.

b) Des incertitudes planent sur les engagements subsidiaires de l'armée, permanents ou non, en matière de sûreté, au profit des autorités civiles et ils recèlent un potentiel conflictuel. Il en va de même entre les autorités de police des cantons et le Corps des gardes-frontière. Le postulat 10.3045 Malama «Sécurité intérieure. Clarification des compétences» offre l'occasion de clarifier les rôles et les tâches de chacun des acteurs dans la législation fédérale. Les cantons entendent que cette occasion soit saisie, mais dans le respect de la répartition des compétences fixée dans la constitution et en étant étroitement associés aux travaux.

Collaboration internationale

c) La Confédération doit intensifier sa collaboration bilatérale et multilatérale, avec ses partenaires européens notamment. Au niveau de la législation, les cantons estiment que, sur le plan bilatéral, la réflexion doit porter surtout sur des solutions du type de l'accord relatif à la coopération policière entre l'Allemagne et la Suisse, et sur le plan multilatéral, sur un développement de l'accord de Schengen qui permette d'étendre le système européen de contrôle et de recherches de police.

Ligne directrice 4

La cohésion sociale de la Suisse est renforcée et les défis démographiques sont relevés avec succès.

Objectif 4.1

Les chances offertes par la migration sont saisies et ses risques combattus.

Contingents de main d'œuvre hautement spécialisée d'Etats tiers

a) Les gouvernements cantonaux souhaitent que la procédure administrative relative aux autorisations contingentées délivrées aux migrantes et migrants très qualifiés soit simplifiée et accélérée. Les cantons devraient gérer eux-mêmes les contingents qui leur sont attribués. La procédure d'approbation par l'Office fédéral des migrations (ODM) n'est pas nécessaire. Les services cantonaux compétents doivent pouvoir statuer à titre définitif sur les demandes. Les contingents sont très limités et doivent être augmentés afin que les entreprises puissent recruter sur le marché du travail extra-européen les spécialistes et les cadres dont elles ont besoin de manière pressante. Ou, du moins, les stagiaires et personnes au pair ne devraient plus être imputés aux contingents. Cela requiert une modification des bases légales. Il convient de s'y attaquer sans délai.

Domaine de l'asile

b) La procédure d'asile doit être nettement accélérée en première et deuxième instances. De plus, les capacités d'hébergement doivent être développées. Une grande révision de la loi sur l'asile s'impose pour rendre la procédure plus efficace. Des accords de réadmission doivent être conclus avec de nouveaux Etats tiers dont des ressortissants séjournent en Suisse illégalement. Plus encore, l'application des accords existants doit être améliorée. Il est impératif pour la crédibilité de la politique d'asile que les décisions négatives prises dans ce domaine soient mises en œuvre. Or la jurisprudence pose des conditions de plus en plus restrictives à l'exécution des retours dans le cadre de l'accord de Dublin, ce qui complique fortement le travail des autorités pour un résultat souvent maigre.

Politique d'intégration

c) Le DFJP et la CdC se sont entendus sur des principes de collaboration en matière de promotion de l'intégration spécifique. Le document de base élaboré en commun souligne qu'il s'agit d'une tâche commune. Elle passe par la conclusion de conventions-programmes au sens de l'art. 20a LSu, et ce, dans le cadre fixé par la RPT. Les gouvernements cantonaux soulignent que leur accord est soumis à la condition fondamentale que la révision de la LEtr en préparation ne s'éloigne pas des principes convenus. La Confédération n'a pas à soumettre les cantons à des prescriptions dans les domaines qui relèvent de leur compétence.

Objectif 4.2**La cohésion sociale et le partenariat social sont renforcés et les valeurs communes promues.**

a) La lutte contre la pauvreté en Suisse est une tâche transversale. Elle concerne de nombreux domaines politiques: politique économique, fiscale, du marché du travail, de la santé, de la formation, du logement, migratoire, etc. Il est indispensable que les acteurs concernés dans ces différents domaines collaborent étroitement à tous les niveaux de l'Etat et que la société civile et les partenaires sociaux soient associés aux travaux.

b) Simultanément, des conditions cadres de nature à renforcer et à encourager la responsabilité individuelle des personnes concernées doivent être mises en place. Une attention particulière doit être portée à la pauvreté au sein des familles, aux working poors et à la pauvreté cachée.

c) Les bases légales actuelles relatives au marché du travail sont en principe suffisantes. Mais il convient d'examiner les possibilités d'associer encore davantage les employeurs aux efforts de réadaptation et de réinsertion sur le marché du travail (par ex. bénéficiaires de rente AI, migrantes et migrants).

Objectif 4.3**L'augmentation des coûts dans le secteur de la santé est combattue, notamment par un renforcement de la prévention.**

a) En avril 2010, la Confédération et les cantons ont lancé le projet «Stratégie nationale de la santé» (SNS) dans le cadre de la plateforme «Dialogue de la politique nationale de la santé». Le but est d'optimiser le pilotage du système de santé, de développer les données de base et d'améliorer les bases de la collaboration entre la Confédération et les cantons sur les dossiers «tarifs» et «financement uniforme des domaines stationnaire et ambulatoire». L'objectif 4.3 doit s'orienter d'après les travaux effectués dans le cadre de la SNS et être adaptée en conséquence.

b) Au vu l'évolution démographique, le but à long terme est que la part des coûts financée par les impôts et celle financée par les primes connaissent une évolution stable. Dans le cadre de la législation actuelle et future, il s'agit de privilégier les mesures qui garantissent qu'il soit systématiquement procédé à des comparaisons sous l'angle de l'économicité et de la qualité (concurrence minimale) et celles de nature à renforcer la responsabilité individuelle des patientes et des patients.

c) La prévention contribue de façon essentielle à éviter que des coûts soient générés dans le domaine de la santé. Néanmoins, la Confédération ne devrait pas trop se focaliser sur la prévention. L'offre est déjà très importante dans ce domaine. Dès lors, la valeur ajoutée produite par la Confédération risque de rester sans effet. Dans le cadre des efforts déployés en matière de prévention au niveau national, la Confédération doit respecter les particularités des cantons et ne pas leur imposer de nouvelles charges. Les cantons attendent aussi de la Confédération qu'elle fasse usage des outils à sa disposition pour améliorer la maîtrise les coûts, y compris en prenant des mesures au niveau de la législation (par ex. réguler les prix des médicaments et du matériel médical, promouvoir la prescription de génériques, créer une base légale claire pour le managed care).

Loi sur l'assurance-maladie (LAMal)

d) La LAMal ne tient pas suffisamment compte du principe de subsidiarité pour ce qui a trait à la desserte de base. Les cantons sont en principe responsables de la fourniture des soins à leur population. Or la LAMal contient des éléments de pilotage de la politique de la santé

sans rapport immédiat avec l'assurance qui empêche les cantons de piloter la fourniture des soins ou, du moins, compliquent leur tâche. Enfin, la Confédération est invitée à remplir son rôle en matière d'exécution et à réexaminer le catalogue des prestations de la LAMal.

Planification des soins

e) En revanche, des mesures urgentes sont nécessaires pour empêcher une croissance des coûts en rapport avec la planification des soins par les cantons. La révision de la LAMal du 21 décembre 2007 relative au financement des hôpitaux doit être mise en œuvre de manière cohérente. De ce point de vue, la Confédération a pris du retard, notamment dans la définition de l'*économicité* et de la *qualité*, notions pourtant essentielles dans la perspective de la planification des soins. Il en résulte une forte insécurité du droit pour les cantons, à l'heure où ils s'appêtent à arrêter leurs listes hospitalières 2012.

Objectif 4.4

La protection sociale est financièrement consolidée.

a) Du fait de l'évolution démographique, l'assurance vieillesse et survivants (AVS) sera confrontée à des excédents de charges croissants à partir de 2020. Des mesures sont donc nécessaires. Mais l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage sont très endettées aussi. Toute mesure de consolidation des assurances sociales affecte directement les cantons en leur qualité de contributeurs directs et d'employeurs.

b) Les cantons ont intérêt à ce que le financement des assurances sociales soit solide. Mais ils attendent de la Confédération que la consolidation des assurances sociales ne conduise pas à un report de charges sur eux dans l'ensemble. Si la Confédération réduit des prestations d'assurance, il peut en résulter des coûts subséquents pour les cantons, au niveau des prestations complémentaires ou de l'aide sociale. Le relèvement des cotisations salariales entraîne, quant à lui, un alourdissement du coût du travail.

Minimum vital

c) La CdC invite le Conseil fédéral à associer le plus étroitement possible les cantons à ses réflexions et projets en matière d'avenir des assurances sociales et de la politique sociale fédérales. La sauvegarde des conditions d'existence est une tâche qui doit être davantage appréhendée dans une perspective globale. La Confédération ne doit pas assainir ses assurances sociales sur le dos des prestations sociales cantonales. Une meilleure coordination et la clarification des compétences pourraient réduire le risque que la Confédération déleste ses assurances sociales sur le dos de l'aide sociale.

Assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI)

d) Après le double échec essuyé par la 11^e révision de l'AVS, il convient de s'attaquer rapidement à la 12^e révision de l'AVS. Le fait que les perspectives (extrapolations et tendances) brossées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se soient améliorées ne change rien à l'urgence des problèmes. Leur traitement ne doit pas être reporté. L'exemple de l'AI, aujourd'hui grevée par des déficits et des dettes importants, a montré ce qu'il advient lorsque des mesures d'adaptation indispensables ne sont pas prises à temps. Aussi, la priorité de la Confédération doit-elle être de prendre des mesures pour consolider l'AVS et l'AI.

Prestations complémentaires (PC)

e) Des mesures s'imposent aussi dans le domaine des PC. Il s'agit de mieux les ajuster au 2^e pilier. Lorsqu'un assuré retire des fonds du 2^e pilier et les épuise dans un certain délai, les montants concernés doivent être intégralement pris en compte dans le calcul des PC. Le but est d'éviter que l'Etat n'ait à financer, par le biais des PC, le train de vie d'assurés qui épuisent sur une courte période des fonds du 2^e pilier destinés à subvenir aux besoins durant la troisième phase de l'existence. Corollairement, il faut veiller à ce que les coûts en

question ne soient pas reportés sur l'aide sociale (en précisant les conditions d'octroi par ex.).

Prévoyance professionnelle (LPP)

f) Dans la LPP, le taux de conversion minimal doit être adapté à l'allongement de l'espérance de vie des assurés et aux perspectives de rendement actuelles. Par ailleurs, le taux d'intérêt minimal légal servi sur l'avoir vieillesse doit être réduit. Enfin, en vue de consolider les institutions de la prévoyance professionnelle, la participation des rentières et rentiers à des mesures d'assainissement doit être examinée. A l'heure actuelle, une telle participation n'est possible qu'à certaines conditions en vertu de l'art. 65d, al. 3, let b, LPP.

Ligne directrice 5

La Suisse utilise l'énergie et les ressources de manière efficiente et durable et se prépare à l'accroissement des besoins de mobilité.

a) Les cantons n'ont pas véritablement eu leur mot à dire dans la décision de principe, prise par le Conseil fédéral, de réorienter fondamentalement la politique énergétique. Et ce, en dépit des compétences que leur confère la Constitution. Les cantons sont souverains en matière de gestion des eaux. Les questions énergétiques en lien avec les bâtiments et l'aménagement du territoire sont de leur ressort également par exemple. Les cantons sont compétents pour délivrer les autorisations pour toute nouvelle installation de production, hormis les centrales nucléaires. Et ils sont des actionnaires importants des principales sociétés électriques. Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il s'engage expressément à respecter le principe de subsidiarité et à prendre au sérieux – et en temps utile – leurs droits de participation. Les cantons sont disposés à contribuer activement, dans leur domaine de compétence, à garantir en collaboration avec la Confédération l'approvisionnement énergétique dans le cadre de la politique énergétique 2050. Les compétences constitutionnelles doivent être respectées et toute centralisation en faveur de la Confédération empêchée.

Objectif 5.1

L'approvisionnement de la Suisse en énergie et en ressources naturelles est assuré à long terme et la sortie graduelle du nucléaire est engagée.

a) La législation devra être largement réaménagée pour que la «stratégie énergétique 2050» de la Confédération puisse être mise en œuvre. Il est déjà clair que de nombreuses lois sont concernées, notamment la loi sur l'énergie, la loi sur le CO₂, la loi sur l'approvisionnement en électricité, la loi sur les installations électriques, la loi sur l'aménagement du territoire, la loi sur les forces hydrauliques, la loi sur la protection des eaux, la loi sur la protection de la nature et du paysage et d'autres actes relevant du droit de l'environnement. Au final, la tendance va clairement dans le sens d'une centralisation. Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux exigent le strict respect du principe de subsidiarité dans le cadre de la mise en œuvre de la politique énergétique. Le partage des compétences entre la Confédération et les cantons que prévoit la Constitution a fait ses preuves et doit être préservé.

b) Du point de vue des gouvernements cantonaux, la politique énergétique de la Confédération doit s'articuler autour les objectifs suivants au cours de la prochaine législature:

- réduction des besoins énergétiques;
- couverture des besoins énergétiques résiduels par l'extension de l'énergie hydraulique et des nouvelles énergies renouvelables et par la récupération des rejets thermiques;

- offensive dans les domaines de la formation de base, de la formation continue et de la recherche, offensive de sensibilisation des utilisateurs finaux;
- comportement exemplaire du secteur public en matière de consommation d'énergie et d'efficacité énergétique.

Mais la Confédération doit aussi fortement simplifier sa politique énergétique, tant sur le plan du droit qu'en matière d'exécution.

c) La décision de renoncer à remplacer les centrales nucléaires est un jalon important dans le domaine de la politique énergétique. Mais les conséquences potentielles de cette nouvelle politique n'ont pas encore été exposées avec une précision suffisante. La sortie du nucléaire est prévue par étapes; il importe tout autant qu'elle se déroule de façon contrôlée et coordonnée, afin d'éviter qu'elle s'accompagne de ruptures d'approvisionnement et d'inconvénients pour l'économie. Au final, l'attrait et la compétitivité de la Suisse au niveau international ne doivent en aucun cas en pâtir.

d) La sécurité de l'approvisionnement électrique est essentielle pour l'avenir économique du pays, mais aussi pour la société. Ainsi, la Confédération doit élaborer avec les cantons un masterplan «approvisionnement électrique», son but étant de garantir l'approvisionnement sans l'apport des centrales nucléaires existantes. De plus, la Confédération doit faire en sorte que les capacités de transport et les infrastructures de réseau nécessaires soient disponibles en temps voulu.

Objectif 5.2

La Suisse dispose d'un réseau d'infrastructures de transport développé et financièrement solide.

a) Le fonctionnement des infrastructures de transport doit être garanti à long terme dans toutes les régions. L'offre actuelle en matière de transports routiers et ferroviaires ne répond plus à la demande croissante. C'est dans les endroits où les réseaux routier et ferroviaire ont déjà atteint leurs limites, c'est-à-dire dans les grandes agglomérations, sur les axes principaux qui les relient et dans les corridors de transit, qu'il faut intervenir en priorité. Un travail conjoint doit permettre de faire avancer les projets d'aménagement en cours (réseau des routes nationales, Rail 2000, raccordements aux LGV, NLFA, trafic d'agglomération). Le développement des infrastructures de transport doit reposer sur une approche intégrée, combinant transports routier, ferroviaire et aérien, et tenant compte du potentiel de la navigation rhénane dans le transport international de marchandises. De plus, vu le potentiel réduit de développement des capacités aéroportuaires, il doit être fait en sorte que l'infrastructure aéroportuaire et l'espace aérien soient exploités de façon efficiente. Une meilleure solution doit être trouvée avec l'Allemagne concernant le régime des vols d'approche de Zurich-Kloten. Enfin, il s'agit d'accorder à la collaboration internationale dans le domaine du contrôle aérien l'importance qu'elle mérite.

b) Les modifications prévues de la loi sur la vignette autoroutière vont dans le bon sens. Il s'agit de mettre en œuvre rapidement aussi le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (STEP), en tenant compte des résultats de la consultation. Par ailleurs, une solution durable doit être trouvée pour financer les infrastructures du trafic d'agglomération. La meilleure solution consiste à donner au fonds d'infrastructure un caractère permanent et à augmenter sa dotation en ressources. La réforme des chemins de fer doit être traitée rapidement également. Dans ce cadre, il s'agira notamment d'harmoniser le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés et de séparer infrastructure et exploitation dans le domaine ferroviaire.

c) Des investissements supplémentaires d'une ampleur considérable sont nécessaires pour faire face à l'évolution prévisible du trafic à long terme. Une priorité des projets doit être établie en fonction de leur utilité. Il faut spécialement veiller au bon raccordement de la Suisse par des liaisons continentales et intercontinentales. Il faut rejeter tout report forfaitaire des coûts de quelque 300 millions de francs de la Confédération vers les cantons. Le projet de la Confédération 'Financement et extension de l'infrastructure ferroviaire' (FAIF) prévoit une répercussion des coûts sur les cantons sans durée déterminée. Il conviendrait plutôt de viser un renforcement du principe de l'utilisateur-payeur dans le domaine des transports. En vue de combler les lacunes de financement futures, la Confédération doit réorganiser le financement des transports. Il doit aussi le simplifier et le rendre plus transparent. Dans ce cadre, le financement des transports doit être axé davantage sur le principe de l'utilisateur-payeur (financement par l'utilisateur).

d) La commande des prestations du trafic régional est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Le financement est assuré à raison de 50 % par chacun des deux partenaires. En la matière, la Confédération n'a pas toujours été un partenaire fiable au cours des dernières années. Il est arrivé que sa contribution ne s'élève pas à 50 % et qu'elle reporte le déficit sur les cantons. Les réformes à venir ayant trait au financement ne doivent pas se solder par un transfert de charges sur les cantons.

e) Au total, la contribution des cantons à la réalisation l'objectif 5.2 est substantielle (cofinancement, planification et réalisation d'infrastructures de transport). En toute logique, la Confédération doit leur permettre de participer dans une large mesure aux prises de décision, notamment celles concernant la planification de l'aménagement des routes nationales et des infrastructures ferroviaires. Les gouvernements cantonaux insistent pour que les cantons soient associés aux décisions de façon sérieuse et suffisamment en amont.

Objectif 5.3

La Suisse participe à la lutte contre le changement climatique et ses conséquences.

a) Des mesures s'imposent pour atténuer tant les changements climatiques (mitigation) que leurs conséquences négatives (adaptation). En matière de mitigation, la priorité doit être de réduire fortement les émissions de gaz nocifs. La législation sur le CO₂ doit être renforcée en conséquence, et ce, dans tous les domaines politiques directement ou indirectement à l'origine de gaz ayant un impact sur le climat. Pour leur part, les cantons ont une marge de marge législative dans le domaine des bâtiments. En l'exploitant, ils contribuent de manière déterminante à atteindre l'objectif visé. En matière d'adaptation, la priorité des cantons est de prévenir les dangers naturels d'origine climatique. Les ressources à disposition étant limitées, elles doivent être utilisées de manière appropriée. Des stratégies d'adaptation doivent donc être mises en place au niveau sectoriel et global.

Objectif 5.4

La Suisse pratique une utilisation optimale du territoire et des sols et veille à protéger efficacement l'environnement, les terres cultivées et la nature, notamment par le biais d'une meilleure conciliation de l'organisation du territoire et des infrastructures.

a) La première étape de la révision de la LAT doit être menée à terme dans un esprit de cohérence. La deuxième étape doit suivre rapidement. Dans la première étape, il est nécessaire de clarifier le prélèvement de la valeur ajoutée. De plus, la méthode de calcul des besoins en terrain à bâtir doit être modifiée et ne plus se baser sur la pratique actuelle en fonction de la demande; il convient aussi de prescrire une obligation de coordination entre les communes. La marge de manœuvre des cantons doit être augmentée en lien avec les activités de construction en dehors des zones à bâtir, et ce, dans le but de promouvoir et de développer

le milieu rural, notamment dans les régions à habitat dispersé traditionnel. Le droit doit être modifié également afin d'assurer un meilleur équilibre entre l'organisation territoire et la protection de l'environnement. Enfin, la politique des agglomérations tout comme les projets d'agglomération Transports et Urbanisation sont à ancrer définitivement dans la LAT.

b) Le déploiement de politiques à l'échelon suprarégional et transnational est souhaitable en Suisse, au sein d'espaces constitués de zones citadines et de zones rurales. En effet, disposer d'une taille critique permet de se positionner au niveau international dans la compétition entre sites d'implantation. A cet égard, l'organisation proposée dans le «projet de territoire Suisse» constitue un point de repère utile pour la Confédération, les cantons et les communes, dans l'optique de leurs activités qui ont un impact sur l'utilisation du territoire. Toutefois, il n'en résulte aucune règle contraignante qui s'appliquerait aux cantons et aux communes en matière d'aménagement du territoire. Pour le reste, les perspectives de développement des zones rurales gagneraient à être détaillées encore davantage.

c) De façon plus générale, il faut souligner que la protection de l'environnement et de la nature est déjà bien développée en Suisse. Toutefois, un instrument visant à protéger la terre cultivée fait défaut. Le sol est une ressource limitée. Il n'en est généralement pas suffisamment tenu compte lors de l'établissement de plans d'affectation et dans le cadre de grands projets d'infrastructure. Des instruments incisifs doivent être mis en place dans l'intérêt de la préservation de nos bases alimentaires. La planification agricole existe certes, mais le recours à cet instrument n'est possible qu'en rapport avec des prescriptions légales.

d) Finalement, l'opportunité d'édicter une loi sur la biodiversité doit être examinée. Une telle loi permettrait de mettre en œuvre les conventions relatives à l'habitat, aux ressources biologiques et à la conservation des espèces et d'atteindre les buts visés de manière plus efficace et efficace qu'avec les lois actuelles, qui sont le produit d'une logique historique (loi sur la protection de la nature et du paysage, loi sur les forêts, loi sur la protection des eaux, loi sur la chasse, loi sur la pêche, etc.). Une loi sur la biodiversité permettrait en outre de coordonner et regrouper sous un même chapeau les objectifs et les exigences relatifs à la gestion de l'habitat et des espèces, actuellement disséminés dans de nombreuses lois.

Ligne directrice 6

La Suisse occupe une position de pointe dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation.

a) Le 30 mai 2011, la Confédération (DFI et DFE) et les cantons (CDIP) ont adopté la «déclaration 2011 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation». Confédération et cantons y définissent un nombre limité d'objectifs concrets et vérifiables à atteindre au cours de la décennie actuelle. Les gouvernements cantonaux regrettent que ces objectifs n'aient pas tous été repris dans les orientations stratégiques du Conseil fédéral, qu'ils y soient formulés différemment et que les accents aient été placés autrement. Entre autre motif de surprise: l'objectif d'assurer la comparabilité internationale des diplômes de formation professionnelle supérieure n'y est pas mentionné, alors que d'importants progrès sont nécessaires dans ce domaine au cours de la prochaine législature.

b) Les cantons sont en charge de l'école obligatoire, des hautes écoles spécialisées et des universités. A ce titre, ils fournissent une contribution essentielle pour que les exigences élevées fixées dans la ligne directrice 6 puissent être remplies. Les objectifs visés dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) ne pourront être atteints que si l'engagement financier de la Confédération est la hauteur. La Confédération doit donc faire du financement de ces activités une priorité politique supérieure à l'avenir, quitte à lever un peu le pied concernant ses activités sur le plan de législation.

c) Selon la ligne directrice, la politique de formation de la Confédération doit se concentrer sur l'obtention de résultats de pointe au niveau international dans le domaine éducatif. Cela signifie, à la lumière de la disposition constitutionnelle sur l'éducation, que tous les degrés de formation doivent être hautement qualifiants, mais aussi que le système doit être perméable; en d'autres termes, les transitions d'un degré à l'autre et entre les filières doivent être cohérentes. La perméabilité est indispensable à l'allocation optimale des ressources et, par conséquent, à l'obtention de résultats de pointe dans le système de formation.

d) La politique d'innovation joue un rôle toujours plus important pour la compétitivité d'un pays au niveau international. La Suisse ne peut s'en abstraire. Sur le plan intérieur, la formation, la recherche et, tout particulièrement, le transfert de connaissances et de technologies sont d'une importance prépondérante. Ne serait-ce que pour cette raison, il faut se féliciter du regroupement, sur le plan institutionnel et organisationnel, des domaines liés à la formation (recherche, hautes écoles et formation professionnelle).

Objectif 6.1

La qualité des maturités gymnasiales est garantie.

a) Cet objectif existe aussi dans la déclaration commune mentionnée entre Confédération et cantons, mais avec le libellé suivant: "Garantir à long terme un accès sans examen aux hautes écoles universitaires pour les titulaires d'une maturité gymnasiale". Eu égard à la bonne qualité d'ensemble de la formation gymnasiale, cette formulation serait à privilégier. L'objectif visant à ce que les gymnasien-ne-s puissent entreprendre des études y est contenu. Au cours de la législature 2011 – 2015, il s'agira de clarifier si des modifications ou des compléments sont nécessaires sur le plan normatif (RRM/ORM, plan d'études-cadre ou instrument analogue) sur la base des résultats d'EVAMAR II.

b) La Confédération doit veiller à ne pas outrepasser ses prérogatives pour ce qui a trait à la filière gymnasiale. Ses interventions au niveau de la législation doivent se circonscrire au règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RRM). Pour le reste, le développement de formation gymnasiale est l'affaire des cantons. En toute circonstance, les activités de la Confédération doivent être concertées avec les cantons.

Objectif 6.2

La qualité élevée et la réputation internationale du système suisse de hautes écoles sont garanties.

a) Au cours de la législature 2011 – 2015, il s'agira de mettre en œuvre l'art 63a Cst. par l'intermédiaire de la nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) et du nouvel organe commun, la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE). De plus, la cohérence du pilotage des hautes écoles, tous types confondus, devra être améliorée au niveau national.

b) Les hautes écoles cantonales sont principalement sous la responsabilité des cantons. Les cantons contribuent ainsi dans une mesure prépondérante à atteindre l'objectif 6.2, tant par leurs apports financiers que sur le plan non matériel. La Confédération est donc invitée à continuer à respecter l'autonomie des cantons, en leur qualité d'institutions responsables des hautes écoles, mais aussi celle des hautes écoles elles-mêmes. La politique en matière de hautes écoles doit être définie conjointement par la Confédération et les cantons, et doit être acceptable pour tous. Dans la perspective de la capacité concurrentielle des établissements d'enseignement supérieur suisses sur le plan international, il est de l'intérêt des cantons que l'autonomie et la marge de manœuvre nécessaire des hautes écoles ne soient pas entravées

par la gouvernance de tous les cantons prévue par la loi fédérale sur l'aide aux universités et la coordination dans le domaine des hautes écoles (LAHE).

c) Par ailleurs, les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle assume sa part du financement de façon fiable par le biais des crédits FRI 2012 et 2013-2016. L'évolution des subventions fédérales ne doit pas se situer en dessous de celle du nombre des étudiants. De plus, la Confédération doit indemniser davantage la faculté Vetsuisse pour les prestations de protection et de prévention qu'elle fournit en matière de santé.

d) Finalement, la mise en place d'indicateurs nationaux, basés sur une définition commune, concernant l'objectif «bonne réputation des hautes écoles au niveau international» et l'objectif «haute qualité» pourrait être utile aux cantons accueillant une haute école dans la perspective du controlling et du mandat de prestations suivant. Cela contribuerait à améliorer encore le pilotage des hautes écoles et, ainsi, à renforcer l'attrait de la Suisse en tant que lieu de formation.

Objectif 6.3

Des investissements sont consacrés aux structures de recherche stratégiquement prioritaires pour la Suisse.

a) La dernière révision de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) ne s'adosse à aucune stratégie de la Confédération à proprement parler. Pourtant, une clarification fondamentale des rôles de la Confédération et des cantons est essentielle, à l'heure où ces derniers s'impliquent de façon accrue dans le développement des sites et dans l'encouragement de l'innovation. Ainsi, la Confédération est invitée à élaborer une politique d'innovation en concertation avec les cantons.

b) La révision de la LERI doit prévoir la possibilité que le parc d'innovation suisse se répartisse sur plusieurs sites. En outre, les hautes écoles suisses doivent pouvoir participer aux programmes de recherche européens, notamment aux «initiatives phares» européennes. Mais le financement des infrastructures de recherche prioritaires sur le plan stratégique ne doit pas se faire au détriment du financement de base des hautes écoles.

Objectif 6.4

L'encouragement de la relève des spécialistes qualifiés en sciences et en économie est développé.

a) La formation professionnelle supérieure revêt une grande importance pour le système économique suisse. Dans le monde du travail, une pénurie de personnel qualifié se dessine dans le domaine mathématiques-informatique-sciences naturelles-technique et dans le domaine de la santé notamment.

Degré secondaire II

b) Dans le domaine mathématiques-informatique-sciences naturelles-technique, la promotion de la relève doit débiter dès l'école obligatoire. Les cantons ont la possibilité de tenir compte de façon appropriée des mathématiques, de l'informatique, des sciences naturelles et de la technique dans le plan d'études «Lehrplan 21».

c) L'augmentation de l'attrait de ce domaine à l'école obligatoire peut avoir des répercussions positives sur le recrutement d'apprentis dans les métiers techniques. Elle est aussi susceptible d'influencer les choix des élèves au gymnase. Le nombre d'élèves qui choisissent des branches à option en rapport avec les mathématiques et les sciences naturelles pourrait augmenter.

Degré tertiaire B

d) Le degré tertiaire B et, par conséquent, le système dual doivent être renforcés de façon générale afin d'augmenter l'attrait des filières en question. La Confédération doit assumer sa part de responsabilité, notamment sur le plan financier. Les contributions forfaitaires de la Confédération à la formation professionnelle doivent être calculées en tenant compte des diplômés du degré tertiaire B. Une solution doit être trouvée aussi pour le financement des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs.

e) Des mesures s'imposent aussi en matière de reconnaissance des diplômes. La comparabilité des diplômes doit être améliorée au niveau fédéral dans l'optique du positionnement du degré tertiaire B et en vue de sa reconnaissance au niveau international. La Confédération doit élaborer, avec ses partenaires, une stratégie destinée à positionner la formation professionnelle supérieure et à assurer sa reconnaissance au niveau international. Simultanément, il s'agit de veiller à ce que les filières de formation ne «s'académisent» pas davantage.

f) Un renforcement du degré tertiaire B serait profitable au domaine mathématiques-informatique-sciences naturelles-technique. Mais il contribuerait aussi à améliorer la sécurité de l'approvisionnement en soins, le secteur de la santé pâtissant notamment d'une pénurie de personnel qualifié titulaire d'un diplôme tertiaire. Dès lors, la Confédération est invitée à apporter son soutien financier aux projets innovants qui visent à atténuer la pénurie de personnel qualifié et à créer les bases légales requises le cas échéant.

Domaine des hautes écoles

g) Toute extension de la qualification pour le marché du travail, notamment de possibles mesures spéciales dans les matières mathématiques, ingénierie, sciences naturelles, technologie) ainsi qu'en médecine n'est possible que moyennant une participation financière substantielle de la Confédération. C'est notamment pour la formation et la formation continue des médecins qu'on attend un engagement financier plus important de la Confédération. Les conditions d'engagement du corps intermédiaire doivent être aménagées de sorte que le temps disponible pour les activités de recherche soit suffisant. De plus, les conditions salariales doivent être attrayantes. Cette tâche incombe aux hautes écoles en premier lieu. Mais la Confédération et la Conférence universitaire suisse doivent les soutenir par le biais de programmes d'encouragement.

Objectif 6.5**L'aptitude des jeunes à la formation et à l'emploi est améliorée.**

a) Les cantons ont consenti d'importants efforts au cours des dernières années pour porter à 95 % la proportion de jeunes qui obtiennent un diplôme du secondaire II. De la Confédération, on attend en particulier qu'elle s'acquitte de ses obligations financières dans le domaine de la formation professionnelle. La part de 25 % prescrite par la loi n'a jamais été atteinte à ce jour. Dans l'intérêt d'une collaboration partenariale et sereine avec les cantons, il est essentiel que la Confédération respecte ses obligations dès que possible.

b) La Confédération est invitée, par ailleurs, à modifier la loi sur l'assurance-chômage (LACI). L'assurance-chômage doit consacrer davantage de moyens aux mesures de formation destinées à prévenir le chômage des adolescents et des jeunes adultes. Finalement, le niveau des exigences dans les ordonnances sur la formation (OFo) doit cesser d'augmenter constamment ; à cette fin, la Confédération est invitée à faire valoir son influence auprès des organisations du monde du travail (OrTra).

Objectif 6.6

Les conditions générales applicables au perfectionnement professionnel sont optimisées et consolidées.

a) Les gouvernements cantonaux souhaitent que la future loi sur la formation continue mette en œuvre le mandat constitutionnel dans un délai raisonnable et qu'elle tienne compte du rôle subsidiaire de l'Etat dans le domaine de la formation continue. La formation continue est une question d'importance nationale. Dès lors, il incombe en priorité à la Confédération d'assurer le développement, la coordination et l'encouragement de ce secteur de formation encore jeune.

b) La validation des acquis est l'un des principaux effets de la formation continue. Elle doit être consacrée dans la nouvelle loi. La loi promeut aussi la transparence et la qualité des offres de formation continue. Il s'agit de veiller à ce que les prescriptions de la loi fédérale soient en adéquation avec les bases légales des cantons. L'engagement accru de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle ne doit en aucun cas se faire sur le dos des cantons.