

Prise de position

Programme de législature de la Confédération 2015 - 2019

Consultation sur les orientations prioritaires et sur les mesures
Assemblée plénière du 25 septembre 2015

1. Remarques de principe

- 1 Les cantons se félicitent d'avoir été invités à participer à la préparation du programme de législature de la Confédération pour la période 2015 - 2019. Ils sont prêts à travailler main dans la main avec le Conseil fédéral afin de relever les défis de demain. Ils apprécient d'être associés suffisamment tôt et de pouvoir donner leur avis.
- 2 Dans son premier avis du 5 février 2015, rendu après une consultation interne des conférences des directeurs, la CdC avait longuement exposé les attentes et les réflexions des cantons sur l'orientation stratégique du programme de législature de la Confédération 2015 - 2019. Les cantons ont malheureusement constaté que le Conseil fédéral n'a pas tenu compte dans ses directives stratégiques de certaines de leurs revendications centrales. Ainsi, on ne trouve pas trace de l'objectif relatif à la préservation et au maintien des institutions suisses en général, et au renforcement du fédéralisme en particulier. Sont également passés sous silence les propos sur la préservation de l'autonomie et de la capacité d'action des cantons au sein de l'État fédéral et sur le financement des activités de l'État à l'échelon cantonal également (voir objectif 1).
- 3 Les cantons invitent le Conseil fédéral à faire en sorte que les mesures législatives prévues dans le cadre du programme de législature 2015 - 2019 n'empiètent pas sur leurs compétences. La Confédération doit garantir le respect des principes constitutionnels que sont la subsidiarité et l'équivalence fiscale. Elle n'engagera pas de mesures là où elle n'y est pas habilitée. Un certain scepticisme règne parmi les cantons concernant notamment les « stratégies nationales » et les « plans directeurs ». Ceux-ci ne devraient pas servir à la Confédération pour intervenir dans des domaines pour lesquels elle ne dispose pas des bases légales suffisantes. Il faut renoncer à toute nouvelle centralisation des compétences décisionnelles au détriment des cantons.
- 4 Responsables de la mise en œuvre du droit fédéral, les cantons constatent qu'ils doivent toujours et encore assumer des charges administratives et financières beaucoup trop élevées. Or, un État fédéral requiert une confiance mutuelle entre les différents échelons, sachant que les solutions cantonales,

même différentes, n'ont en soi rien de négatif et qu'elles reflètent, bien au contraire, la pluralité du pays. Cette absence de confiance se traduit souvent par une pléthore de réglementations et de contrôles que les cantons estiment parfois chicaniers. Ils revendiquent à cet égard une marge d'action plus importante : ainsi, la Confédération, au même titre que les cantons, doivent veiller à une attribution claire des tâches. Pour ce qui est des tâches communes, il y a lieu de définir des objectifs stratégiques communs, sans entrer dans les moindres détails opérationnels. Mentionnons à titre d'exemple les programmes d'agglomération, pour lesquels l'excès de prescriptions de la Confédération génère une surcharge administrative des cantons, au risque de perdre tout caractère innovateur et toute dynamique (voir ch. 59).

- 5 La Constitution fédérale accorde aux cantons le droit de participer au processus de décision de la Confédération. Cette participation n'est néanmoins pas optimale. Les délais de consultation sont souvent trop courts pour permettre aux cantons de consolider leur position. Par ailleurs, les questions de mise en œuvre ne sont pas prises en compte comme elles devraient l'être au moment d'élaborer les projets ou lors des débats parlementaires. Les cantons sont impliqués tardivement dans les avant-projets, ce qui restreint leur possibilité de s'impliquer dans les questions de fond. Les cantons demandent donc à être associés à temps au processus législatif fédéral. Rappelons à ce propos les travaux faisant suite au rapport du groupe de travail commun Confédération - cantons du 13 février 2012 « La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons », résultat des efforts conjoints de la Confédération et des cantons.

2. Remarques sur les lignes directrices et les objectifs

Ligne directrice 1 : La Suisse assure durablement sa prospérité.

2.1. Objectif 1: La Confédération pourvoit à l'équilibre de son budget et garantit des prestations étatiques efficaces.

- 6 La Confédération entend mener une politique budgétaire prudente et veiller à l'équilibre de ses finances : ceci est également dans l'intérêt des cantons. L'objectif 1 n'adoptant pas une approche fédérale, il est incomplet. Dans le premier avis qu'ils ont émis, les cantons ont rappelé que le financement des activités de l'État revêt une importance majeure compte tenu de la situation financière actuelle. Veiller à des finances publiques saines à tous les échelons institutionnels évitera de répercuter les déficits aux échelons inférieurs. La Confédération ne peut garantir l'efficacité de ses prestations qu'en œuvrant de concert avec les cantons et les communes.
- 7 L'article 47 Cst. consacre le principe de l'autonomie des cantons. Un de ses corollaires, inscrit à l'alinéa 2, prévoit que la Confédération laisse aux cantons « des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches ». La marge

de manœuvre des cantons est de plus en plus restreinte. Le principe de l'équivalence fiscale est donc vidé de sa substance.

- 8 Les transferts de charges, directs ou indirects, sur les cantons se poursuivent, comme l'a rappelé le monitoring du fédéralisme 2014 de la Fondation ch. Or, la bonne santé financière de la Confédération ne doit pas se faire au détriment des cantons. Si la Confédération doit engager des mesures de compensation afin de maintenir le frein à l'endettement, elle est tenue de le faire dans sa sphère de compétences, comme le prescrit la RPT.

Orientations prioritaires et mesures

- 9 La **péréquation financière nationale (RPT)** revêt une importance majeure pour la cohésion de l'État fédéral. Le système a fait ses preuves. Il convient donc de tout faire pour qu'il perdure. Vérifier à intervalles réguliers l'efficacité de la péréquation financière entre Confédération et cantons, en application de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), permet de faire évoluer la péréquation et de l'ajuster aux changements du système financier qui lie la Confédération et les cantons.
- 10 L'expérience a montré que des correctifs devront être apportés dans le cadre de la détermination des contributions de base aux fonds de péréquation pour la période 2020-2023, afin de préserver, à l'avenir aussi, la solidarité entre cantons et de faire accepter la péréquation financière. Les cantons proposent que le **3^e rapport sur l'évaluation de l'efficacité** soit l'occasion 1) d'examiner de près le lien entre péréquation verticale et péréquation horizontale – sur la base des enseignements tirés du rapport d'évaluation sur l'efficacité – et d'envisager un système incitatif pour les cantons à faible potentiel de ressources ; 2) d'examiner de près l'indexation du taux d'écrêtage au potentiel de ressources de sorte à développer un système cohérent ; 3) d'examiner les possibilités envisageables pour dépolitiser la dotation de la péréquation des ressources. Les cantons ont un rôle central à jouer dans ce processus. Ils prévoient de créer un groupe de travail politique afin de développer des propositions à l'attention des gouvernements cantonaux en vue du 3^e rapport sur l'évaluation de l'efficacité.
- 11 Par ailleurs, les cantons demandent, en vue de l'établissement du 3^e rapport d'évaluation de l'efficacité, une augmentation des ressources financières de la Confédération destinées à la **compensation des charges sociodémographiques (CCS)**, tout en maintenant la dotation de la compensation des charges géo-topographiques (CCG). Cela permettrait de pallier l'insuffisance de la compensation des charges sociodémographiques. Les contributions fédérales pour les cas de rigueur, si elles ne sont pas utilisées dans le cadre de modifications liées à la RIE III, seront utilisées conformément à la solution de compromis adoptée le 9 novembre 2010 et aux intérêts des cantons.
- 12 Confédération et cantons sont étroitement imbriqués sur le plan financier. Aussi, dans le rapport Monitoring du fédéralisme 2011 - 2013 de la Fondation suisse pour la collaboration confédérale, les cantons proposent de procéder à un **réexamen de la répartition des tâches** et des compétences de la Confédération et des cantons. Délimiter les tâches conformément aux principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale est essentiel à un exercice des fonctions de l'État efficace et adapté aux besoins. Les cantons approuvent donc la motion 13.3363 « Séparation des tâches entre la Confédération et les

cantons ». Cependant, le réexamen de la répartition des tâches entre Confédération et cantons ne devrait pas se limiter aux tâches communes, mais les englober toutes. De plus, la répartition des revenus entre la Confédération et les cantons devrait également faire l'objet d'un examen approfondi. Il s'agirait de se concentrer sur le financement, mais aussi de tenir compte de la dynamique différente des dépenses des cantons et de la Confédération, en raison, par exemple, de l'évolution démographique. Les cantons sont donc prêts à s'investir dans les travaux de la Confédération et proposent d'instaurer une organisation de projet commune.

- 13 S'agissant du nouveau **programme de consolidation 2017-2019 de la Confédération**, il faut refuser toute mesure qui entraîne un report des coûts sur les cantons, ou n'envisager que des mesures respectant le principe de neutralité budgétaire. Les cantons escomptent que la Confédération s'acquitte pleinement de ses obligations financières dans le domaine des tâches communes. Le nouveau programme d'économies devra leur être soumis, avec un délai suffisant.
- 14 Dans le rapport Monitoring du fédéralisme 2011 – 2013, les cantons relèvent que les exigences croissantes de la Confédération en matière d'exécution ont des conséquences sur leurs finances et sur leurs ressources, et les contraignent à négliger leurs propres domaines de compétence. Il s'avère donc nécessaire de **réexaminer le principe du financement par les cantons de l'exécution du droit fédéral**. Il importe que les coûts d'exécution soient plus présents dans le débat. Tout changement apporté à la législation fédérale se traduisant par des coûts de mise en œuvre, il s'agira d'en examiner rigoureusement les retombées. Dès lors qu'une tâche d'exécution entraîne une surcharge, on demandera à la Confédération de verser une indemnité. Par principe, la Confédération devrait se garder de toute prescription quantitative ou qualitative concernant la mise en œuvre. C'est aux cantons de prendre la mesure de la situation sur place et d'accomplir leurs tâches selon leurs besoins et ceux des communes.

2.2. Objectif 2 : La Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité.

- 15 Ces quatre prochaines années, l'économie suisse aura des défis majeurs à relever. L'industrie d'exportation et le tourisme sont directement touchés par la situation monétaire. On pourrait assister à un fléchissement de la conjoncture qui affecterait l'emploi. À cela viennent s'ajouter l'incertitude entourant la mise en œuvre des nouvelles règles concernant l'immigration et les grands projets dans le domaine de la fiscalité des entreprises (RIE III). Cette incertitude, ressentie comme telle, a des effets négatifs sur la promotion économique de la Suisse, ce que corrobore notamment le recul régulier du nombre d'implantations depuis cinq ans. La souplesse du marché du travail est constamment mise à rude épreuve en raison de la tendance à multiplier les réglementations.
- 16 Ce contexte économique ne doit pas appeler une intervention accrue de l'État, car la Suisse dispose d'instruments qu'il s'agit d'utiliser à bon escient : sa promotion et sa politique économiques. Aucune action législative immédiate ne s'impose donc pour la prochaine législature ; cela vaut aussi bien pour la Confédération que pour les cantons. Il s'agit plutôt d'appliquer le plus efficacement possible l'ordre et

les programmes en vigueur et de limiter au maximum la surenchère réglementaire, en veillant à optimiser les procédures en place (mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes ou réglementation du travail au noir). D'une manière générale, il s'agira d'éviter toute atteinte à l'ordre économique libéral qui prévaut en Suisse.

- 17 L'imbrication des espaces ruraux et des espaces urbains et les interdépendances sont très marquées en Suisse. Ville et campagne doivent donc dialoguer d'égal à égal et devenir partenaires. Il est essentiel qu'elles abandonnent l'esprit de concurrence qui règne entre espaces urbains et espaces ruraux et qu'elles mettent en place une collaboration fructueuse. Une politique régionale intégrée doit être envisagée à plus long terme. Celle-ci tiendra compte des avantages et des besoins des régions rurales et urbaines et favorisera les interactions entre ces espaces. Des stratégies de développement dignes de ce nom pourraient être élaborées sur cette base dans la perspective d'un développement multipolaire équilibré et complémentaire.

Orientations prioritaires et mesures

- 18 La Suisse a besoin d'un régime d'imposition des entreprises compétitif et accepté au plan international ; ce faisant, il faut assurer à tous les échelons de l'État un niveau de recettes suffisant pour qu'il puisse financer leurs activités. Il importe que l'attrait fiscal des conditions d'implantation des entreprises en Suisse évolue rapidement, dans le cadre de la **réforme de l'imposition des entreprises (RIE III)**. De la réussite de cette réforme dépend l'attractivité de la place économique suisse. De nombreux emplois et investissements sont en jeu. La RIE III doit porter essentiellement sur les mesures fiscales visant à préserver la compétitivité du site économique de la Suisse. Il faudra ce faisant veiller à ce qu'elles soient acceptées sur le plan international et ne pas perdre de vue le rendement financier de l'impôt sur les bénéfices. Rappelons la prise de position de la CdC du 19 décembre 2014 et celle de la CDF du 12 novembre 2014.
- 19 Les gouvernements cantonaux demandent à la Confédération d'assumer la majeure partie des répercussions financières de la RIE III. Le montant des **mesures de compensation verticales** doit refléter le rapport entre les recettes de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération et celles des cantons qui est de 60 : 40. Étant donné qu'un soutien reposant sur les pertes effectives subies par les cantons reviendrait à subventionner les baisses d'impôt dans les cantons qui ont connu jusqu'ici une fiscalité élevée, les gouvernements cantonaux plaident en faveur d'un soutien général de la Confédération aux cantons sous la forme d'un relèvement de la part cantonale aux recettes de l'impôt fédéral direct de 17 % à 21, 2 % au minimum, et non à 20,5 % comme le propose le Conseil fédéral. Du côté des dépenses, les mesures de contre-financement de la Confédération ne doivent pas induire de report de charges vers les cantons. Les cantons réitéreront expressément leurs demandes lors des débats parlementaires.
- 20 Les cantons soulignent que la **mise en œuvre de la RIE III** exige des autorités d'exécution cantonales, à savoir les autorités fiscales, des connaissances très poussées et des ressources importantes en personnel. Si la RIE III est mise en œuvre conformément au message du Conseil fédéral, les risques politiques et financiers sont tous du côté des cantons, qui supportent la baisse générale de l'impôt sur le bénéfice et qui doivent l'expliquer sur le plan politique, en plus de devoir trouver une compensation

pour leurs communes. Il s'agira d'adopter des solutions souples et respectueuses du fédéralisme, afin de faciliter la mise en œuvre de la RIE III par les cantons.

- 21** Le **calcul du potentiel de ressources** devra être adapté dans le sillage de la RIE III. La suppression des régimes fiscaux cantonaux a pour conséquence que les bénéficiaires des personnes morales jouissant d'un statut fiscal cantonal ne pourront plus être imputés dans le potentiel de ressources à l'aide de facteurs bêta et assortis ainsi d'une pondération inférieure. L'exploitabilité fiscale des bénéficiaires des entreprises en vertu de la RIE III rend nécessaire l'introduction de deux facteurs de pondération des bénéficiaires des personnes morales (facteurs zêta). La majorité veut introduire des limites inférieures pour ces facteurs zêta.
- 22** Les cantons peuvent souscrire au **message du Conseil fédéral sur la promotion de la place économique suisse pour les années 2016 à 2019**, et à ses volets promotion économique, Nouvelle politique régionale et politique du tourisme. Si, comme prévu, la mise en œuvre de ces programmes par la Confédération et les cantons peut se faire au cours des quatre prochaines années, des progrès substantiels auront été réalisés.
- 23** La Confédération devra combiner davantage ses instruments d'encouragement et de soutien et les utiliser de manière à coordonner les politiques relatives aux espaces ruraux et aux agglomérations. Les deux politiques doivent être complémentaires pour contribuer à la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse. Les stratégies spatiales permettent de tenir compte des défis auxquels sont confrontées villes et campagnes, qu'ils soient spécifiques à chacune d'elles ou communs, et d'œuvrer en faveur d'un **développement territorial cohérent** en Suisse. Sans compter que cette démarche profite au renforcement de la cohésion nationale.
- 24** La **Nouvelle politique régionale** favorise le potentiel de projets vecteurs de développement dans les régions périphériques et contribue ainsi à la cohésion régionale en Suisse. La Confédération doit maintenir son soutien à une politique régionale ciblée contribuant à réduire les disparités économiques et structurelles entre les centres et les périphéries. Confédération et cantons sont tenus de mettre en œuvre ensemble la NPR et d'y consacrer les ressources nécessaires. La Confédération affecte les fonds via le message sur la promotion économique ; les cantons doivent assurer un financement équivalent. Plusieurs cantons ont renoncé à leur participation en raison de la situation difficile des finances publiques.
- 25** La Confédération n'a laissé que peu de latitude dans la **loi sur l'aménagement du territoire** (1^{ère} étape). Il faut veiller, lors de la seconde étape de la révision et dans le cadre de la révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement, à ce que les conditions cadres profitent à l'économie, qui doit disposer de suffisamment de surfaces pour pouvoir se développer. La Confédération a cru bon d'adopter une ligne dure lors de l'élaboration de la **loi sur les résidences secondaires** (LRS), ce qui ne laisse pas augurer de conditions idéales pour les cantons touristiques et de montagne. Expérience faite, il s'agira de garantir qu'à l'avenir les conditions cadres ne se détériorent pas d'entrée de jeu par l'action de la Confédération. Celle-ci reconnaît la nécessité de compenser dans une certaine mesure les retombées négatives qu'a l'initiative sur les résidences secondaires pour les cantons touristiques.

- 26** Afin de favoriser le développement d'**établissements d'hébergement structurés** dans les régions touristiques, il convient d'harmoniser les définitions de ce type d'établissements dans la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) et dans la loi sur les résidences secondaires (LRS), de sorte que des investissements de l'étranger puissent intervenir dans ce type de projets touristiques. Charge à chaque canton de créer les conditions ad hoc d'aménagement du territoire. Les établissements touristiques ne seraient pas soumis à autorisation, conformément aux termes de la LFAIE. Cette exception s'étend à toutes les formes d'établissements d'hébergement structurés définies dans la LFAIE. L'objectif est de permettre des investissements de l'étranger dans des projets d'importance touristique.
- 27** Lors de processus législatifs fédéraux, si des mesures de régulation sont utiles ou nécessaires pour résoudre un problème, nous demandons que l'intérêt public à la résolution du problème soit pondéré avec celui des acteurs économiques afin de disposer d'une marge d'autodétermination suffisante pour rester concurrentiels. Outre les **conditions-cadres économiques** classiques, la politique économique prendra notamment en compte le partenariat social et le fédéralisme / la subsidiarité. Les cantons doivent être libres d'effectuer différents types de contrôles (contrôles en fonction des cas annoncés, contrôles selon l'exposition au risque, contrôle a priori ou a posteriori) et d'en définir l'intensité, en tenant compte de l'évolution du contexte économique et du marché du travail. Les cantons escomptent que le fédéralisme soit le maître mot de l'exécution. Il importe de tenir compte des spécificités régionales.
- 28** L'**harmonisation du droit des marchés publics** entre la Confédération et les cantons doit engendrer nombre de simplifications pour l'économie. Les cantons accordent beaucoup d'importance à l'harmonisation ; la mise en œuvre du nouveau concordat intercantonal est un objectif central des années à venir. L'harmonisation ne pourra réussir que si les résultats des négociations entre la Confédération et les cantons sont appuyés par toutes les parties, notamment lors du processus parlementaire. Au vu des discussions animées qui ont lieu dans les offices fédéraux, les cantons espèrent un signal fort du Conseil fédéral dans ce dossier.
- 29** La Confédération doit créer des conditions permettant à l'agriculture suisse d'améliorer sa compétitivité. Elle doit élaborer la **politique agricole 2018-2021** de manière à simplifier les procédures, alléger la charge administrative des exploitations agricoles et encourager leur esprit d'entreprise. Le maintien d'une agriculture indigène et compétitive passe également par une répartition plus équitable et plus transparente de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne de production et de mise en marché.

2.3. Objectif 3 : La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie.

- 30** Cet objectif concerne avant tout la Confédération. Les cantons sont touchés au premier chef par les conséquences de la politique économique extérieure de la Confédération, ils doivent donc y être associés. Dans ses activités de politique extérieure, la Confédération doit tenir compte des compétences des cantons et préserver leurs intérêts.

- 31** Les cantons sont d'avis que la Confédération devrait se concentrer sur l'accès aux marchés européens et internationaux. Le franc fort est actuellement l'obstacle majeur à l'accès aux marchés européens. Des solutions doivent être trouvées. Le problème peut néanmoins être atténué par la mise en place d'un cadre plus favorable.

Orientations prioritaires et mesures

- 32** Les cantons appuient le Conseil fédéral dans ses efforts pour faciliter l'accès de la Suisse aux marchés internationaux. Il doit poursuivre les **accords bilatéraux I et II avec l'UE** et la négociation d'un **accord de libre-échange**, que ce soit avec l'UE ou dans le cadre de l'AELE. Le maintien de bonnes relations entre la Suisse et les autres pays au plan institutionnel (Swiss Global Enterprise) peut avoir un rôle à jouer.
- 33** En tant que membre de l'OMC, la Suisse défend la mise en œuvre et le respect des accords en place et participe au **développement du cadre réglementaire de l'OMC**. Au moment de reprendre de nouvelles réglementations, elle veille à ce que les formalités administratives qui en résultent ne dissuadent par les PME d'accéder au marché. La Confédération tient davantage compte des conséquences que les décisions politiques peuvent avoir sur les PME.
- 34** Seul un **ordre économique concurrentiel** est garant de succès économique et de croissance sur le long terme. Sans concurrence dans les principaux dossiers, la Suisse n'est pas en mesure de rivaliser avec les concurrents mondiaux, en raison des désavantages concurrentiels qui sont les siens (exiguïté de son marché intérieur, manque de ressources naturelles, coûts). La Confédération doit donc défendre la concurrence des systèmes et s'opposer aux harmonisations et aux centralisations superflues.
- 35** La Suisse sera exposée davantage à la **mondialisation touristique**. Le tourisme est un secteur important de l'économie suisse et il a besoin d'un accès aux marchés internationaux. Il est apparu ces dernières années que l'obligation d'obtenir un visa avait une influence sur l'afflux des touristes, asiatiques essentiellement. Un assouplissement de cette obligation ou sa suppression méritent d'être étudiés ; ils permettraient de donner un coup de pouce au tourisme suisse à moindre coût.

2.4. Objectif 4 : La Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE.

- 36** Le développement des relations entre la Suisse et l'UE est essentiel pour le futur de notre pays. Il en sera souvent question lors de la prochaine législature. Au lendemain du vote du 9 février 2014, les gouvernements cantonaux ont réitéré, comme ils le font depuis des années, leur confiance dans la voie bilatérale avec l'UE. Ils attendent donc du Conseil fédéral qu'il s'engage fermement en faveur du maintien de la voie bilatérale. Il faudra par ailleurs créer les conditions nécessaires au renforcement des relations avec l'UE.

- 37** Au plan régional, les cantons frontaliers misent sur leurs relations politiques, économiques et sociales avec les pays voisins. Le réseautage et la collaboration régionaux font partie intégrante de la politique extérieure de la Suisse ; c'est sur eux que reposent de bonnes relations avec les États voisins.

Orientations prioritaires et mesures

- 38** Les cantons considèrent que l'objectif stratégique majeur de la **mise en œuvre de l'art. 121a Cst.** est de maintenir les accords bilatéraux. La libre circulation des personnes et l'accès au marché intérieur européen doivent être préservés, dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble. L'enjeu sera de concilier politique intérieure et politique extérieure, alors que la marge d'action est mince. Il s'agira, en politique extérieure, de mettre l'accent sur les négociations consacrées à la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes, sans oublier de débloquer en temps voulu la convention complémentaire avec la Croatie. Les cantons devront y être associés. En politique intérieure, les efforts porteront sur la révision de la LEtr et sur les mesures d'accompagnement destinées à mobiliser le potentiel de main-d'œuvre nationale (voir objectifs 5 et 13).
- 39** Les nouvelles dispositions constitutionnelles laissent à la Confédération une marge d'action suffisante pour réaliser l'objectif de gestion autonome de l'immigration, **sans exiger expressément une rupture avec le droit international.** Elles ne mentionnent pas les conséquences d'un échec des négociations contractuelles, qui doivent être interprétées à l'aune de la Constitution dans son ensemble. La législation d'exécution doit donc être compatible avec les traités existants. Les cantons maintiendront leur engagement en faveur de la politique européenne et des travaux de mise en œuvre de l'art. 121a Cst.
- 40** Dans le cadre du Dialogue Europe aussi, les cantons doivent être associés étroitement aux discussions stratégiques sur la **coordination de la stratégie à moyen terme et sur les questions institutionnelles.** Au sein de la CdC, ils réfléchissent actuellement aux options qui leur sont ouvertes.

2.5. Objectif 5 : La Suisse maintient son leadership en matière de formation, de recherche et d'innovation, et le potentiel qu'offre la main-d'œuvre indigène est mieux exploité.

- 41** Il convient en premier lieu de mentionner la déclaration sur les objectifs politiques communs concernant l'espace éducatif suisse adoptée par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et la CDIP, et publiée le 18 mai 2015. Elle établit que Confédération et cantons s'entendent sur quelques objectifs concrets et vérifiables à réaliser pendant la décennie en cours. Les cantons considèrent que ces objectifs concrets seront poursuivis lors de la mise en œuvre du présent objectif formulé en termes très généraux.
- 42** La politique éducative de la Confédération mettra donc l'accent sur l'excellence du système de formation par rapport à celui des autres pays. Les cantons précisent qu'au-delà des qualifications élevées de chaque niveau de formation, c'est la perméabilité du système, avec ses passerelles entre les niveaux et

les types de formation, qui est recherchée (art. 61a ss Cst.). Cette perméabilité permet une utilisation efficace des ressources et assure la performance du système.

- 43 L'harmonisation de la scolarité obligatoire a bien avancé et va dans la direction convenue. Les cantons estiment qu'aucune action ne s'impose, à l'heure actuelle, concernant la mise en œuvre du mandat d'harmonisation de la scolarité obligatoire (compétence subsidiaire de la Confédération selon l'article 62, alinéa 4 Cst.).
- 44 La formation se nourrit aussi de la concurrence des idées et entre cantons. Un bon système scolaire doit pouvoir se déployer, de la base au sommet. L'harmonisation visée à l'article 62 alinéa 4 Cst. ne saurait faire passer à la trappe ni cette marge de manœuvre, ni la concurrence.

Orientations prioritaires et mesures

a) Formation

- 45 Souci commun de la **qualité et de la perméabilité de l'espace éducatif suisse** : Confédération et cantons veillent, en vertu de l'art. 61a Cst. et dans les limites de leurs compétences respectives, à la qualité et à la perméabilité de l'espace éducatif suisse, ils coordonnent leurs efforts en la matière et ils collaborent au sein de différents organes et par d'autres dispositifs. Les cantons souhaitent que les projets en cours lancés avec la Confédération (monitorage de l'éducation, PISA, coordination de la recherche, formation en réseau, assurance qualité au secondaire II) soient poursuivis et que leur financement soit assuré sur le long terme.
- 46 **Formation professionnelle** – Les priorités des cantons sont les suivantes : 1) renforcement de la formation professionnelle supérieure et affirmation de son positionnement international, sans charge supplémentaire pour les cantons ; 2) mesures concrètes en vue de réaliser l'objectif commun, qui est d'atténuer la complexité de la formation professionnelle initiale ; 3) mise en œuvre des projets dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (diplômes professionnels pour les adultes ; orientation professionnelle, universitaire et de carrière).
- 47 **Maturité gymnasiale – garantie à long terme de l'accès aux hautes écoles** – Les mesures envisagées sont les suivantes : 1) soutien au projet CDIP sur l'accès aux hautes écoles universitaires grâce à la maturité gymnasiale, sans avoir à passer d'examen d'admission, et ses sous-projets ; 2) encouragement de la recherche sur les études réussies des titulaires de maturité, sur le déroulement des études et sur les études interrompues (*drop out*).
- 48 **Soutien aux hautes écoles et coordination** : la mesure principale est la garantie de versement des contributions légales (formation professionnelle et hautes écoles). Une autre mesure prévoit une aide financière plus importante que le financement de base, destinée à augmenter le nombre de places d'études dans la médecine. La nouvelle législation fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination doit être mise en œuvre en partenariat avec les cantons afin d'assurer une gestion commune et globale des hautes écoles.

b) *Recherche et innovation*

- 49** Le Conseil fédéral doit donner la priorité au **message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) 2017 - 2020** afin de défendre la position internationale des hautes écoles et la position de pointe de la Suisse dans le domaine de l'innovation. Les cantons se félicitent du soutien financier destiné à augmenter le nombre de places d'études en médecine, car il permet de parer à la pénurie de médecins. Notons que ce financement doit intervenir en dehors du financement FRI ordinaire, par des moyens financiers supplémentaires.
- 50** Le projet de **Parc suisse d'innovation (SIP)** est prometteur pour la recherche et le développement (innovation). Il vise, entre autres, à obtenir du secteur privé à l'étranger des moyens financiers en faveur de la R&D, afin de promouvoir l'innovation en Suisse. Un SIP permet d'encourager des efforts concrets dans ce domaine. La mise en œuvre qui démarrera début 2016 prendra la forme d'un projet PPP, dans lequel les cantons qui hébergent un site joueront un rôle clé pour l'organisation et le financement.
- 51** La réalisation des objectifs de formation, de recherche et d'innovation dépendra des relations que la Suisse entretient avec l'UE. Le site de formation et de recherche de la Suisse participe à part entière aux **programmes internationaux de coopération et de recherche**. Des conditions doivent donc être mises en place, qui permettent à la Suisse de continuer à faire partie des programmes de formation et de recherche tels qu'Horizon 2020 ou Erasmus+. Pour maintenir des standards élevés et défendre leur capacité d'innovation, les universités, les hautes écoles et les organismes de recherche ont besoin de personnel qualifié qu'ils recrutent en Suisse ou à l'étranger. Par ailleurs, les fonds de recherche de l'UE constituent une importante source de financement pour les universités cantonales. La Confédération devrait en tenir compte lors des négociations avec l'UE et au moment de mettre en œuvre l'art. 121a Cst., et en discuter avec les cantons.

c) *Exploitation du potentiel de main-d'œuvre nationale*

- 52** L'État et les milieux économiques doivent agir en renforçant les mesures destinées à **mobiliser davantage le potentiel de main-d'œuvre nationale**, en encourageant l'activité professionnelle des femmes, des seniors, des immigrés et des personnes présentant un handicap. L'exploitation du potentiel national, une des principales mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., sera plus systématique encore. Pour y parvenir, Confédération et cantons ont lancé l'initiative FKI visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI) et à mobiliser le potentiel de main-d'œuvre nationale entre 2015 et 2018 (FKI plus). Ils affirment ainsi faire front commun dans la mise en œuvre de l'initiative FKI et du dispositif plus étendu FKI plus, tout en respectant les compétences sectorielles et fédérales. La Confédération est priée de coordonner avec les cantons sa stratégie de communication sur la mise en œuvre de FKI plus, dans l'optique notamment de mieux faire accepter l'immigration dont le pays ne pourrait se passer.
- 53** Les **structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires adaptées à la demande** occupent une place de choix parmi les mesures visant à mieux concilier vie professionnelle et vie de famille, et à augmenter l'activité professionnelle (celle des femmes en particulier). Les cantons se félicitent que la Confédération prolonge de quatre ans, jusqu'en janvier 2019, son programme d'incitation, en vertu de

la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861), car les besoins restent élevés.

- 54** En lien avec la mobilisation du potentiel de main-d'œuvre nationale, il y a lieu de souligner l'importance de la **loi fédérale sur les professions de la santé (LPSan)** en préparation. Elle permettra de créer les conditions nécessaires à une formation et à une activité professionnelle de qualité, avec à la clé un accès aux soins pour tous, plus efficace et à meilleur coût. La Confédération apporte un soutien actif aux cantons dans leurs programmes destinés aux professions de la santé non universitaires.

2.6. Objectif 6 : La Suisse veille à ce que ses infrastructures de transports et de communication répondent aux besoins, soient fiables et disposent d'un financement solide.

- 55** Les infrastructures atteignent leurs limites, dans tous les domaines. Les cantons se félicitent de l'intention de la Confédération d'accorder une grande priorité aux infrastructures. Or, leur utilisation est tout aussi importante. Les cantons estiment que l'objectif à réaliser est la gestion de la mobilité dans son ensemble. Le projet de rapport sur la tarification de la mobilité a constitué un premier pas dans cette direction. Une solution a été trouvée dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, grâce à l'approbation de l'arrêté fédéral portant sur le règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Cet exemple montre cependant que les compromis politiques, à l'instar de la contribution de 500 millions de francs des cantons au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), annulent le désenchevêtrement des tâches prévu par la RPT et que les modèles basés sur le principe de causalité ne sont pas viables dans la pratique. Les principes de la RPT sont donc prioritaires pour l'organisation et le financement du trafic régional.
- 56** En ce qui concerne le FAIF, la Confédération est tenue de prendre à sa charge, à partir de 2016, l'essentiel du financement de l'infrastructure ferroviaire. Les détails seront précisés dans l'ordonnance. Les versements annuels des cantons au fonds d'infrastructure ne sont pas encore établis définitivement. La Confédération doit mettre en place un cadre qui permette de réaliser à temps les projets clés des cantons, conformément aux décisions arrêtées. Il lui appartient également de veiller à ce que les aménagements réalisés sur certains nœuds et tronçons du réseau ferroviaire ne conduisent pas à une dégradation de la desserte dans d'autres régions.
- 57** En ce qui concerne les routes, les efforts devront porter sur le projet de fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomérations (FORTA). Outre le financement à long terme des routes nationales et l'élimination rapide des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales, les cantons accordent une grande importance à des ressources suffisantes pour le trafic d'agglomération et à la mise en œuvre de l'arrêté sur le réseau. Il en va, ici aussi, du respect des principes de la RPT.

- 58** La création d'un **fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)** est prioritaire aux yeux des cantons, qui comptent s'en servir pour financer à long terme les routes nationales et les projets d'agglomération en particulier. Ils demandent aussi que **l'arrêté sur les routes nationales élargi** de 2012 soit intégré au FORTA. Des motifs systémiques plaident également en faveur de cette solution, les cantons estimant qu'un financement des tronçons concernés fondé sur le principe de causalité n'est pas envisageable. Si un compromis acceptable peut être trouvé pour le financement de l'arrêté, les cantons sont disposés à le défendre tout au long du processus politique. Enfin, ils souhaitent que les projets de routes nationales puissent être planifiés suffisamment tôt avec les cantons concernés. Les cantons doivent pouvoir être entendus.
- 59** Pour que les cantons puissent fournir des infrastructures de transport routier adaptées aux besoins et fiables, ils doivent bénéficier à long terme du nouveau **financement spécial de la circulation routière (FSCR)**. Il importe dès lors que celui-ci soit suffisamment doté. Le financement des tâches routières de la Confédération issu du projet FORTA doit être équilibré et permettre le financement à long terme des routes nationales, des projets d'agglomération et des autres tâches routières de la Confédération (notamment le financement des routes principales en régions de montagne et périphériques). Les cantons se chargent de planifier, de réaliser et de cofinancer les routes principales et les liaisons.
- 60** S'agissant des **projets d'agglomération**, le FORTA doit assurer des moyens financiers suffisants, au moins équivalents à ceux alloués jusqu'ici (1^{ère} et 2^e générations). Un report du versement de l'allocation de 3^e génération n'est pas défendable compte tenu du retard à combler et du rythme trimestriel des processus de planification et de financement. On veillera pour la conception du FORTA à ne pas porter préjudice aux projets d'agglomération. Par ailleurs, le travail administratif occasionné sera limité autant que possible, alors que les exigences posées par la Confédération seront définies en fonction de la situation des petites, des moyennes et des grandes agglomérations.
- 61** Le **tunnel routier du Gotthard** fera l'objet d'une réfection complète au cours des dix prochaines années. Les cantons sont favorables à la construction d'un second tube, à certaines conditions : il ne se fera pas au détriment d'autres projets soutenus eux aussi grâce au financement spécial du trafic routier et la limitation à une circulation à sens unique sur une seule voie doit être garantie par la loi. Les cantons reconnaissent que la politique de transfert est un pilier de la politique suisse des transports et que ce mandat constitutionnel doit être mis en œuvre. La réfection du tunnel ne doit pas entraîner une augmentation de la capacité du trafic.
- 62** La **réalisation de l'objectif de transfert** doit être au centre de toutes les réflexions. Si tel n'est pas le cas, il faudra revoir l'ensemble des scénarios. La Confédération doit tout faire pour mettre en œuvre la politique de transfert. Le fonctionnement du système est tributaire des lignes d'accès NLFA. Ces dernières années, les centres ont accru leur dynamisme économique, alors que les régions périphériques ne sont pas capables de le faire seules. Une liaison bien organisée avec les centres profite néanmoins aux uns et aux autres.

- 63** Dans le domaine des transports publics, une priorité absolue doit être accordée au **financement du trafic régional des voyageurs**. Il s'agit de garantir à long terme l'extension prévue de l'offre. On fera en sorte que les investissements consentis pour les projets d'infrastructure dans le domaine du rail soient une valeur ajoutée pour la population.

2.7. Objectif 7: La Suisse fait une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles et garantit un approvisionnement énergétique durable.

- 64** L'aménagement du territoire reste un défi majeur des années à venir. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. La concurrence entre politiques sectorielles engendre une surenchère réglementaire. Force est de constater que les cantons voient leur marge de manœuvre réduite comme peau de chagrin, alors qu'ils sont responsables de l'aménagement du territoire et de sa mise en œuvre. À cela s'ajoute le fait que les conditions légales sont sans cesse modifiées et que la mission première du plan directeur, sur lequel reposent toutes les décisions légales à long terme dans ce domaine, est remise en question, car constamment en révision. Les cantons œuvrent actuellement à l'application de la LAT 1. Il serait contre-productif de leur imposer de nouvelles mesures législatives dans ce domaine ; y renoncer leur permettra d'améliorer l'exécution, dans l'intérêt d'une utilisation rationnelle du sol.
- 65** Le succès d'un aménagement prudent, une fois la LAT 1 appliquée, dépend d'un juste équilibre des intérêts. Cela vaut aussi bien pour l'aménagement du territoire que pour les plans d'affectation ou les permis de construire. La législation relative à l'aménagement du territoire doit laisser suffisamment de latitude.
- 66** En matière de mesures sectorielles de protection – législation environnementale, législation des forêts ou des cours d'eau – la mission de la Confédération est de fixer les conditions-cadres légales des politiques sectorielles en veillant à laisser la marge de manœuvre requise aux cantons. La mission des cantons est de développer des procédures transparentes, susceptibles d'être contrôlées par un juge et permettant de s'assurer que les intérêts ont été pris en compte. Celle de la Confédération est de fixer les conditions légales des politiques sectorielles. Leur mission commune est d'harmoniser les plans directeurs des cantons et les plans sectoriels de la Confédération, afin de régler les conflits potentiels. Cette question suppose un objectif prioritaire à intégrer au programme de législature de la Confédération et à élaborer en accord avec les cantons, conformément à la répartition constitutionnelle des compétences. Les cantons souhaitent que cela sera possible au cours du processus LAT2 défini d'un commun accord.
- 67** Dans le secteur de l'énergie, les cantons demandent le respect de la répartition constitutionnelle des tâches entre la Confédération et les cantons. L'utilisation de l'énergie dans les bâtiments est régie par la LEne, il n'est donc pas nécessaire que la Confédération continue à légiférer. La collaboration Confédération - cantons repose sur l'art. 89 Cst., qui constitue une base légale suffisante. Le premier paquet de mesures pour la stratégie énergétique 2050 est actuellement débattu au Parlement. Il n'y a pas lieu de légiférer davantage. Les cantons édictent des consignes énergétiques applicables au secteur du bâtiment et appliquent le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014).

- 68** L'**organisation du marché de l'électricité** doit intégrer les innovations technologiques et les nouveaux modèles d'approvisionnement (décentralisation des systèmes, nouvelles incitations). Le réseau doit être développé et sécurisé. L'extension des réseaux électriques suivra l'évolution des technologies de réseau (optimisation de la puissance avant d'ajouter des kilomètres de conduites). Les cantons sont tenus de mettre en place les conditions d'aménagement et de durcir les conditions d'octroi des autorisations. L'**intégration économique et technologique de la Suisse au marché de l'électricité européen** est indispensable. Les cantons demandent l'ouverture du marché du gaz et un accès libre au réseau.
- 69** Pour la **politique climatique**, il y a lieu de fixer des objectifs équitables de réduction des émissions de CO₂ dans le secteur du bâtiment. L'actuel système de soutien doit céder la place à un système d'incitation. Le développement des nouvelles énergies renouvelables doit répondre aux besoins du marché. Enfin, la rentabilité de l'énergie hydraulique et son développement devront être assurés.
- 70** Assurer un **approvisionnement durable en énergie** suppose d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement. Les changements structurels du mix énergétique, l'électricité y occupant une place toujours plus grande, exigent que soient menées de nouvelles réflexions afin de faire face à d'éventuels problèmes d'approvisionnement. On constate une inégalité de traitement des énergies renouvelables. L'énergie hydraulique, seule source disponible à la demande, n'est pas suffisamment soutenue et la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) est une incitation inopportune. Il est indispensable de mettre les énergies renouvelables sur un pied d'égalité, en introduisant des modèles conformes au marché (modèle des quotas pour le consommateur final).
- 71** Les cantons s'opposent résolument à toute **mesure fiscale dans le cadre de la stratégie énergétique 2050**. En effet, les impôts servent à financer les budgets publics, ils n'ont pas d'utilité extra-fiscale. Ils ne sont pas non plus un moyen d'incitation adéquat dans les domaines de l'énergie et du climat. Dans le bâtiment, il serait quasiment impossible de supporter le coût d'une promotion sur deux plans (dépenses et recettes), sans compter que cela serait contraire au souhait des cantons d'introduire dans les meilleurs délais un système incitatif.

Ligne directrice 2 : La Suisse soutient la cohésion nationale et œuvre au renforcement de la coopération internationale.

2.8. Objectif 8 : La Confédération renforce la cohésion des régions et favorise la compréhension mutuelle entre les cultures et entre les communautés linguistiques.

- 72** La formulation de cet objectif est très maladroite. La cohésion nationale et la compréhension entre les cultures et les communautés linguistiques du pays ne relèvent pas uniquement de la Confédération, mais en particulier des cantons. Pour réaliser l'objectif 8, la Confédération devra notamment renforcer le fédéralisme et la diversité culturelle et linguistique. Il s'agira de soutenir les efforts des cantons dans ce sens.

Orientations prioritaires et mesures

- 73** Favoriser la compréhension entre les cultures et les communautés linguistiques passe par la **promotion des langues nationales** à l'école et par la promotion de la connaissance, par les allophones, de leur langue première, conformément à la loi fédérale sur les langues (Loi sur les langues, LLC), d'entente avec les cantons. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'encourager davantage les élèves et les enseignants, tous niveaux confondus, à partir en échange, comme le prévoit la loi sur les langues.
- 74** L'encouragement de la cohésion sociale est un élément central de la cohabitation en Suisse ; aussi figure-t-il parmi les trois axes d'action du **Message Culture 2016-2020**. Les cantons se félicitent des mesures qui y sont définies. Par conséquent, il importe d'être cohérent et de tenir compte des objectifs du Message Culture en formulant les mesures du plan de législature.

2.9. Objectif 9 : La Suisse encourage la cohésion sociale et garantit le respect de l'égalité des sexes.

- 75** Les dispositions légales et constitutionnelles relatives à l'égalité des sexes doivent être appliquées et suivies d'effet. De nombreux efforts devront être consentis pour mieux concilier vie de famille et vie professionnelle (accueil extrafamilial des enfants) et améliorer l'égalité des salaires (voir aussi objectif 5).

Orientations prioritaires et mesures

- 76** Il convient d'envisager le **lancement d'un programme national de promotion de l'égalité** en référence au « Bilan 1999-2014 » Plan d'action de la Suisse Égalité entre femmes et hommes, avec la participation et en collaboration avec la Confédération, les cantons, les communes et la société civile. Si

des mesures sont formulées, elles le seront en tenant compte des activités de la recherche (PNR 60) et des nouveaux enseignements.

2.10. Objectif 10 : La Suisse renforce son rôle d'État hôte d'organisations internationales et son action en faveur de la coopération internationale.

- 77** Les cantons se félicitent de cet objectif, important selon eux. Ils appuient les efforts de la Confédération pour défendre et renforcer le rôle de la Suisse comme pays hôte d'organisations internationales.

Orientations prioritaires et mesures

- 78** Les cantons estiment qu'il faut s'interroger sur la manière de mieux intégrer dans le droit suisse **les associations et les comités internationaux**, qui ont une notoriété égale à celle des organisations internationales.

Ligne directrice 3 : La Suisse pourvoit à la sécurité et agit en partenaire international fiable.

2.11. Objectif 11 : La Suisse réforme ses assurances sociales et en assure le financement durable.

- 79** Les cantons se félicitent de cet objectif ; il est en effet dans leur intérêt que le financement des assurances sociales soit garanti. Ils attendent néanmoins de la Confédération qu'elle envisage une approche intégrée de la consolidation des assurances sociales et qu'il soit renoncé aux transferts de charges qui les affectent directement dans leur rôle de bailleurs de fonds et d'employeurs. Des réformes sont nécessaires, tant pour l'AVS, l'AI que pour les prestations complémentaires (PC). Compte tenu de l'importance des assurances sociales, il y a lieu d'en assurer un financement équilibré et durable, dans l'intérêt de l'économie suisse. La Confédération doit néanmoins tenir compte des répercussions que peut avoir toute réforme des assurances sociales sur le dispositif de l'aide sociale. Cet élément est trop souvent sacrifié sur l'autel des économies et se traduit, en définitive, par des reports de charges sur les cantons et les communes.
- 80** Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire que la Confédération intervienne dans le domaine de l'aide sociale. La CDAS a clairement refusé une loi cadre fédérale, car l'aide sociale a besoin de solutions décentralisées. Les cantons tentent actuellement d'harmoniser la réglementation applicable à l'aide sociale et de définir des standards minimum par un renforcement des directives de la Confédération suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Ces directives garantissent un minimum vital et l'égalité de droit ; elles permettent aussi de lutter contre le tourisme social.

- 81** De par la Constitution fédérale, les **prestations complémentaires (PC)** ont une fonction essentielle pour assurer les besoins vitaux. La réforme des prestations complémentaires, dont nous estimons qu'elle devrait être prioritaire, doit contribuer à l'accomplissement de la tâche constitutionnelle et à la lutte contre la pauvreté qui risque de toucher les personnes au bénéfice d'une rente. Ces dernières années, le nombre des bénéficiaires n'a cessé d'augmenter. Or il s'agit d'une tâche commune Confédération – cantons, pour laquelle il faut à tout prix éviter que les cantons prennent toujours plus de coûts à leur charge. Ils attendent de la Confédération qu'elle engage des mesures pour enrayer la hausse des coûts des PC. Ils ont déjà demandé à plusieurs reprises une réforme des prestations complémentaires. Le projet de la Confédération se fait toujours attendre. Les solutions retenues en matière de prestations complémentaires doivent être compatibles avec le projet de réforme **Prévoyance vieillesse 2020**. L'AVS et la prévoyance professionnelle déterminent en grande partie les coûts des prestations complémentaires et de l'aide sociale à la charge des cantons et des communes ; or, ils ont fortement augmenté ces dernières années. Toute réforme du régime des prestations complémentaires doit donc reposer sur une analyse de tout le système.
- 82 L'assurance-chômage (AC)** requiert elle aussi une approche globale. Tout démantèlement entraîne indirectement un transfert de coûts vers l'aide sociale, qu'il faut éviter. Les cantons demandent donc que l'AC garantisse aux personnes sans emploi une réinsertion la plus rapide possible sur le marché du travail. Toute réintégration sur le marché du travail favorise l'intégrité sociale de ces personnes. C'est la raison pour laquelle l'objectif d'un financement durable des assurances sociales doit s'appliquer également à l'AC. D'où l'importance de la mise en œuvre de projets nationaux comme la « Collaboration interinstitutionnelle (CII) », qui améliore l'impact des mesures et optimise les ressources financières dans les domaines AC, aide sociale, AI et formation.
- 83** Confédération et cantons devraient s'entendre pour mettre en place une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté chez les jeunes. Il y a donc lieu d'appuyer la motion 14.3890 « **Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale** », dans le respect de la répartition des tâches Confédération - cantons.

2.12. Objectif 12 : La Suisse pourvoit à la fois à un système de soins de qualité qui soit financièrement supportable et à des conditions favorables à la santé.

- 84** Les cantons sont d'avis que la Confédération doit intervenir. Sa législation est conçue de telle sorte que les risques de hausse du volume des prestations hospitalières pèsent entièrement sur les cantons. Or, ils ont aujourd'hui pieds et poings liés et n'ont pratiquement aucune possibilité d'influencer les tarifs et les prestataires. Les systèmes d'incitation financière – notamment la structure tarifaire appliquée aux soins ambulatoires – doivent être revus. Il s'agira, dans le cadre de la stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles, d'examiner la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et d'adapter les modes de financement aux besoins de la population et des cantons.

Orientations prioritaires et mesures

- 85** Les cantons attendent de la Confédération qu'elle fasse réellement usage des possibilités qui sont les siennes pour **réduire les coûts** (et non les transférer) et qu'elle envisage, le cas échéant, des mesures législatives (adaptation de la LAMal, de la LPC, etc.). La législation actuelle met en danger le financement durable des assurances sociales et pèse lourd dans les budgets cantonaux. Il y a lieu de régler les prix des médicaments et des équipements et de tenir compte des critères d'efficacité, d'utilité et d'économicité concernant la liste des prestations de l'assurance obligatoire des soins. La Confédération ne doit plus effectuer de nouveaux transferts de coûts nets, ni introduire de nouvelles prestations à la charge des cantons ou des communes (financement du domaine ambulatoire, des soins, etc.). La hausse des coûts dans le domaine des soins ambulatoires et des EMS ne doit pas se répercuter intégralement sur les pouvoirs publics. Il convient d'impliquer les assureurs et les bénéficiaires des prestations.
- 86** Les cantons attendent de la Confédération qu'elle lance et soutienne (financièrement aussi) une **offensive pour la formation dans le secteur de la santé**, en particulier dans les universités, les hautes écoles et les hautes écoles spécialisées (message FRI, etc.).

2.13. Objectif 13 : La Suisse gère la migration et exploite le potentiel économique et social qu'offre celle-ci.

- 87** Lors de l'Assemblée plénière CdC du 21 juin 2013, les gouvernements cantonaux ont adopté les lignes directrices communes de la politique migratoire de la Suisse. Les cantons revendiquent une politique migratoire qui repose sur les piliers suivants : prospérité, solidarité, sécurité et intégration. La contribution des cantons est essentielle, dans la mesure où ils mettent en place, dans leur domaine de compétence, des conditions générales adéquates. Ils assurent ainsi la sécurité et l'ordre publics, dont dépendent le niveau de vie élevé de la population et l'attractivité de l'économie suisse. Dans le même temps, ils encouragent et exigent l'intégration des immigrés, avec des effets bénéfiques pour la cohésion sociale (voir aussi objectif 9).
- 88** Il y a lieu de soutenir, dans leur principe, les propositions faites par le Conseil fédéral pour gérer l'immigration par des plafonds et des contingents. Les cantons insistent sur la nécessité de concevoir le système d'admission selon une approche fédérale. Ils ne pourront se prononcer de manière définitive que lorsque le résultat des pourparlers avec l'Union européenne sur la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) sera connu. Les nouvelles dispositions constitutionnelles ne disent pas ce qui se passerait si l'ALCP ne pouvait être adapté à la révision de la LEtr. Dans une telle éventualité, il faudrait arrêter une nouvelle feuille de route. Les cantons comptent être pleinement associés aux travaux.
- 89** Gérer les flux migratoires implique un renforcement de la coopération internationale. Il convient de tenir dûment compte de l'intérêt d'une migration réglementée, d'une part, et des besoins de l'économie, d'autre part. La problématique de l'asile requiert une solution aux plans international et européen. Il incombe à la communauté internationale dans son ensemble de s'attaquer aux causes des migrations.

Orientations prioritaires et mesures

a) Arrivée sur le marché du travail

- 90** Pour ce qui est des besoins du marché du travail, les cantons se félicitent de l'intention du Conseil fédéral de maintenir le **système d'admission dual**, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Les contingents et les plafonds devront être établis en accord avec les cantons, une fois les besoins de main-d'œuvre clairement définis. Par ailleurs, les cantons font observer que la gestion de l'immigration est une tâche souveraine. Ils rejettent donc, pour des motifs d'ordre institutionnel, une participation des partenaires sociaux à la commission de l'immigration qu'il est prévu d'instituer. Les partenaires sociaux seront néanmoins consultés au moment d'établir les plafonds.
- 91** Le système dual prévoit de réglementer l'admission de **main-d'œuvre qualifiée en provenance d'États tiers** par des contingents relevant du droit des étrangers (à l'inverse de la libre circulation des personnes, qui s'applique actuellement aux citoyens de l'UE et de l'AELE). Il est primordial que le Conseil fédéral établisse ces contingents en prenant en considération tous les aspects. La restriction doit être maintenue à un niveau aussi bas que possible, compte tenu de l'importance majeure de cette main-d'œuvre pour l'économie. Aujourd'hui déjà, les contingents sont un moyen de circonscrire l'immigration et de la gérer.
- 92** S'agissant de la **préférence nationale**, les cantons sont favorables à un examen au cas par cas. Des solutions viables, voire globales pour certains secteurs, doivent néanmoins être trouvées pour certains groupes soumis à autorisation (les frontaliers, par exemple) et certaines catégories professionnelles connaissant une pénurie de personnel. Les cantons font remarquer que quel que soit le système d'admission, les contrôles supplémentaires qu'il engendrera entraîneront des démarches administratives considérables et par conséquent un surcoût pour les employeurs comme pour les autorités. Ils apprécient donc que les séjours en Suisse d'une durée inférieure à quatre mois ne soient pas contingentés.
- 93** Les réalités économiques diffèrent d'une région frontalière à l'autre ; la réponse passe donc par une approche fédérale. Il en va de même, en particulier, des prescriptions en matière de protection des conditions de salaire et de travail. Les frontaliers n'étant pas, par définition, des immigrés, un traitement différent se justifie à leur égard en matière de plafonds. Les cantons demandent de pouvoir fixer eux-mêmes le nombre de **frontaliers**. Nombre de cantons frontaliers sont tributaires de la main-d'œuvre provenant des pays voisins.

b) Intégration

- 94** La Suisse affichant l'un des taux d'étrangers les plus élevés d'Europe, il est essentiel qu'elle pratique une bonne politique d'intégration. La loi sur les étrangers (Letr) définit la politique d'intégration comme une tâche souveraine assumée par tous les niveaux institutionnels en collaboration avec les partenaires sociaux et les organisations de migrants. Confédération et cantons ont conclu des conventions de programmes quadriennales, valables à compter du 1^{er} janvier 2014, établies en référence aux **pro-**

grammes d'intégration cantonaux (PIC). Les cantons attendent de la Confédération qu'elle réitère son soutien aux PIC.

- 95** Il faut développer les mesures d'intégration ou en envisager de nouvelles, comme la création de programmes de qualification, la simplification des procédures de reconnaissance des diplômes, la réglementation du perfectionnement professionnel (emplois fixes à rémunération partielle) afin de mieux tirer parti du **potentiel de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire**, mais aussi de celui des jeunes adultes issus de l'immigration. Confédération et cantons doivent créer ensemble les conditions qui permettront de soutenir plus efficacement les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus et de les aider à trouver un emploi. La Confédération verse aujourd'hui pour chacun d'entre eux un forfait unique de 6'000 francs. Or, ce montant s'est révélé insuffisant. Les cantons demandent une **augmentation substantielle du forfait d'intégration**.

c) Domaine de l'asile

- 96** Confédération et cantons se sont engagés à mettre en œuvre la **refonte du domaine de l'asile** d'ici le début de 2019, conformément à la déclaration commune faite lors de la 2^e conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014. L'objectif est de donner à la Suisse les moyens de traiter rapidement les procédures d'asile (régions géographiques, procédures accélérées, 60 % des demandes devront être réglées dans les centres fédéraux). Confédération et cantons doivent coopérer étroitement. Pour rechercher des centres et des lieux d'hébergement adéquats, la Confédération continuera de travailler avec les cantons et les communes.
- 97** Il est indispensable que les États membres (Italie, Grèce surtout) respectent la **convention de Dublin sur le pays de premier asile**. La Suisse doit tout faire pour que les accords de Schengen et de Dublin soient respectés par tous les États membres et pour que soit introduite une clé de répartition européenne des nouveaux requérants d'asile. La Confédération doit jouer un rôle actif et rechercher des solutions avec les partenaires Dublin (mesures d'urgence à court terme, réforme durable du système de Dublin, répartition équitable des charges).
- 98** Il est par ailleurs demandé que le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) applique rigoureusement la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, ce qui suppose un examen approfondi lors de la procédure d'admission afin d'assurer une coordination nationale. À noter que le Secrétariat d'État aux migrations fait encore trop peu usage du **droit de recours des autorités**. Ces recours pourraient contribuer à établir une pratique uniforme.

2.14. Objectif 14 : La Suisse prévient la violence, la criminalité et le terrorisme et lutte efficacement contre ces phénomènes.

- 99** En ce qui concerne la politique de sécurité, les cantons demandent un renforcement et une systématisation de la coopération et de l'échange d'informations Confédération – cantons. La Confédération doit préserver la souveraineté cantonale en matière de police.

Orientations prioritaires et mesures

- 100** En ce qui concerne la **surveillance préventive de l'extrémisme violent et du terrorisme** et la lutte contre la criminalité organisée, il y a lieu de clore les travaux relatifs à la loi sur les services de renseignement (LSRe) et la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et par télécommunication (LSCPT). Confédération et cantons devront mettre à niveau leur technologie de surveillance dans les meilleurs délais, de sorte à éviter les manquements observés jusqu'ici. Cela suppose la mise en place d'une organisation de projet commune Confédération - cantons.
- 101** La lutte contre la criminalité passe par un meilleur soutien de la Confédération aux cantons. Il convient notamment d'augmenter significativement les ressources en personnel du **Corps des gardes-frontière** (Cgfr) et du **Service de renseignement de la Confédération** (SRC), en chiffres absolus et de les répartir équitablement entre les régions, en fonction de leurs besoins réels. L'inégalité de traitement entre les régions est inacceptable. Le Corps des gardes-frontière doit disposer en tous lieux d'effectifs suffisants pour garantir le niveau de sécurité requis par chaque situation et correspondant aux besoins de la population.
- 102** La **révision partielle du code de procédure pénale** (CPP) doit être menée avec diligence : l'entrée en vigueur, en 2011, du CPP a été un jalon important dans la mesure où elle a permis d'harmoniser la procédure pénale. Les changements apportés par le CPP n'ont néanmoins pas tous été efficaces pour endiguer la violence, la criminalité et le terrorisme, d'autant que la jurisprudence n'a pas apporté d'amélioration en ce qui concerne, par exemple, la conduite des procédures et leur exécution. La Confédération doit entamer dans les meilleurs délais une révision partielle du code de procédure pénale, car il est urgent de simplifier les procédures, surtout la question des droits de participation (prévention des collusions).

2.15. Objectif 15 : La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement.

- 103** Les cantons considèrent que cet objectif est trop restrictif. Il devrait inclure la protection contre les risques technologiques et les dangers naturels. La Confédération doit multiplier les contacts avec les pays voisins et avec les services partenaires étrangers pour débattre des menaces, des scénarios, des menaces, etc.

Orientations prioritaires et mesures

104 Le **rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité** devra être revu d'ici 2016, avec le concours des cantons. Il y a lieu de mettre un point final au développement de l'armée et à la révision de la loi sur l'armée dans les meilleurs délais, de sorte que Confédération et cantons puissent planifier sereinement les instruments de la politique de sécurité. Les cantons attendent la publication du « rapport sur la protection de la population et la protection civile 2015+ » d'ici 2016. Une convention commune Confédération – cantons, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016, permettra de donner la forme d'une institution permanente au **Réseau national de sécurité (RNS)**. Confédération et cantons appliquent d'un commun accord les enseignements tirés de l'Exercice du Réseau national de sécurité 2014. Il faut, enfin, revoir la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons pour lutter contre la cybercriminalité.

2.16. Objectif 16 : La Suisse se mobilise activement en faveur de la stabilité internationale.

105 La neutralité de la Suisse n'a jamais été entachée et ses bons services sont toujours prisés. En tant que pays prospère et stable, mais aussi en tant que pays dépositaire des conventions de Genève, il est de son devoir moral et légal de se mobiliser activement en faveur de la stabilité dans le monde entier. Les cantons assurent la Confédération de leur soutien.

Orientations prioritaires et mesures

106 Compte tenu de l'insécurité croissante, la Confédération doit jouer un rôle actif au sein des **organisations internationales pour la paix** (ONU, Conseil de l'Europe, OCDS, etc.). Il convient de développer les coopérations militaires avec les pays voisins, avec l'Union européenne et avec les partenaires de l'OTAN. La coopération internationale des services de police doit être préservée et, si possible, intensifiée (Europol, Eurojust).